

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**  
**Departamento de Historia Contemporánea**



**CHILE Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.  
POLÍTICA EXTERIOR, ACCIÓN DIPLOMÁTICA Y  
OPINIÓN PÚBLICA. 1960-1976**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**POR Cristian E. Medina Valverde**

Bajo la dirección del Doctor:  
Juan Carlos Pereira Castaños  
**Madrid, 2002**

**ISBN: 84-669-1997-X**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA  
DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA**

**TESIS DOCTORAL**

**CHILE Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.  
POLÍTICA EXTERIOR, ACCION DIPLOMÁTICA Y OPINIÓN  
PÚBLICA. 1960-1976**

**Por: Cristián E. Medina Valverde  
Director: Dr. Juan Carlos Pereira C.**

**MADRID, 2002**

## ÍNDICE

Siglas y abreviaturas utilizadas.....	III
Índice.....	V
Índice de cuadros y gráficos.....	IX
Introducción.....	1

### I Parte.

#### El concepto de integración y la experiencia latinoamericana.

#### Capítulo I. Desarrollo teoría e idea de la integración.

A. Integración. La ventura de un concepto .....	24
a) Integración política	
b) Integración económica	
B. Los modelos de integración.....	33
a) Integración a nivel micro o por proyectos	
b) Integración global	
C. Variantes formales de la integración.....	37
a) Cooperación económica	
b) Integración económica internacional	
c) Unión aduanera	
d) Mercado común	
e) Integración económica	
D. Evolución crítica de las nuevas teorías de la integración.....	40
a) Conceptualizaciones previas	
b) Nuevas aproximaciones en las década de los setenta	
c) Los enfoques modernos	
c. 1. La concepción funcionalista o gradualista	
c. 2. La concepción federalista o supranacional	
c. 3. La concepción confederalista	
c. 4. Interpretación supranacional	
c. 5. La interpretación intergubernamental	

## **Capítulo II. El proceso de integración latinoamericano. Factores condicionantes.**

A. Factores que impulsan el proceso de integración.....	49
B. Los problemas de la industrialización en América Latina.....	54
C. Los primeros procesos de integración. Introducción.....	65

## **Capítulo III. Análisis doctrinarios de los instrumentos de la integración latinoamericana. El Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Cartagena.**

A. Gestación de la integración latinoamericana.....	79
B. Análisis y evolución doctrinario-conceptual.....	90
a) Las principales disposiciones del Tratado de Montevideo	
b) Características definitorias y globales del instrumento de la integración.	
- Amplitud geográfica	
- El sustrato doctrinario liberal	
C. Los resultados de la ALALC.....	115
a) Valoración de los resultados de ALALC	
b) Consideraciones críticas al Tratado de Montevideo	
D. El Acuerdo de Cartagena. Antecedentes.....	144
E. Hacia la creación del Pacto Andino.....	153
F. Análisis y evolución doctrinario-conceptual.....	163
G. Valorización de los resultados del Pacto Andino.....	169

## **II Parte.**

### **Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública. 1958-1976.**

## **Capítulo IV. Política exterior de Chile: factores, actores y objetivos.**

A. Continuidad. Historia y geografía.....	186
B. La formulación de la política exterior chilena	
a fines del siglo XIX.....	195
a) Relaciones internacionales. De la guerra Civil de 1891	
a los Pacto de mayo de 1902.	
b) El nuevo internacionalismo de Chile	



### C. Los poderes del Estado y la política internacional.

La Presidencia de la República y el Congreso.....	212
---	-----

## Capítulo V. De la ALALC a la integración subregional: Alessandri y Frei. 1958-1970.

A. Política exterior chilena. 1958-1970.....	223
a) La Presidencia de Alessandri Rodríguez. 1958-1964.	
B. El internacionalismo de Frei Montalva. 1964- 1970.....	231
a) Las complejas relaciones vecinales.	
C. Cambio y continuidad en la política exterior chilena.....	248
D. Las orientaciones de la política exterior de Alessandri. 1958-1964.....	255
a) El ingreso de Chile a la ALALC	
D. La integración: Objetivo de una visión globalizante.	
Frei Montalva. 1964-1970.....	280
F) De la crisis de la ALALC al Pacto Andino.....	291
a) Política regional interamericana. Chile, Brasil y Estado Unidos.	
b) El relance de la integración. Hacia el Pacto Andino.	
c) Frei y la integración latinoamericana. Un balance.	

## Capítulo VI. El abandono del proyecto integracionista latinoamericano. 1970-1976.

A. La Unidad Popular y su política exterior. 1970-1973.....	338
B. La dictadura militar y su visión del orden internacional.....	348
a) Los problemas fronterizos con Perú, Bolivia y Argentina	
C. Desafíos y tendencias de la política exterior chilena.....	370
D. Latinoamérica y la sociedad internacional bajo el filtro	
de la ideología. 1970-1973.....	379
a) El Programa de Gobierno. Líneas y orientaciones fundamentales.	
b) La integración latinoamericana y la Unidad Popular.	
c) Aproximación y distanciamiento del Pacto Andino.	
d) La estrategia chilena frente al Pacto Andino para 1973.	
E. El quiebre de la democracia en Chile.....	411
a) La dictadura y su impacto en el Grupo Andino. 1973-1976.	

b) Antecedentes y retiro de Chile del Pacto Andino.	
c) Valoración económica de la relación de Chile con el Pacto Andino.	
F. Chile y el desafío de la integración postdictadura.....	439
 <b>Capítulo VII. La opinión pública chilena frente a la integración latinoamericana. 1960-1976.</b>	
A. Planteamiento teórico-metodológico.....	452
a) Formulación del problema	
b) Breve marco teórico	
c) Material de análisis	
B. Semblanza de <i>El Mercurio</i> , <i>La Nación</i> y <i>La Tercera de la Hora</i> .....	460
a) <i>El Mercurio</i> de Santiago	
b) <i>La Tercera de la hora</i>	
c) <i>La Nación</i>	
C. La prensa escrita frente a la integración.	
Análisis e inferencias. 1960-1976.....	478
a) Tipo de editorial	
b) Postura frente a la integración latinoamericana.	
c) Argumentos de las posturas frente a la integración.	
d) Beneficios de la integración latinoamericana.	
e) Problemas de la integración latinoamericana.	
f) Factores de la integración latinoamericana.	
D. La opinión pública chilena ante el desafío de la integración.....	525
 Conclusiones.....	528
Apéndice documental.....	550
Fuentes y Bibliografía.....	706

## Siglas y abreviaturas utilizadas

ABC:	Argentina, Brasil, Chile
AGPR:	Archivo General de la Presidencia de la República
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
APRA:	Alianza Popular Revolucionaria Americana
ARHMINRECh:	Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAES:	Comité Asesor Económico Social
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CARICOM:	Comunidad del Caribe
CARIFTA:	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CDiPR:	Colección de discursos del Presidente de la República
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CEMLA:	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEP:	Comité Ejecutivo Permanente
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CECLA:	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CIDOC:	Centro de Investigación y Documentación en Historia de Chile Contemporáneo, Universidad Finis Terrae, Santiago, Chile
CIES:	Consejo Interamericano Económico Social
COMECON:	Comité de Asistencia Mutua
CORFO:	Corporación de Fomento
DL:	Decreto Ley
DFL:	Decreto con Fuerza de Ley
ECOSOC:	Consejo Económico Social
EURATOM:	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FACH:	Fuerza Aérea de Chile

FMI:	Fondo Monetario Internacional
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio)
GRAN:	Grupo Andino o Pacto Andino
GRULA:	Grupo Latinoamericano
INTAL:	Instituto para la Integración Latinoamericana
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MEMOMINRECh:	Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
MPR:	Mensaje Presidencial
OEA:	Organización de Estados Americanos
OECE:	Organización Europea de Cooperación Económica
OLAS:	Organización Latinoamericana de Solidaridad
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPIC:	Overseas Private Investment Corporation
OUA:	Organización de la Unidad Africana
PDC:	Partido Demócrata Cristiano Chileno
PIB:	Producto Interno Bruto
PGB:	Producto Geográfico Bruto
PNB:	Producto Nacional Bruto
PRI:	Partido Revolucionario Institucionalizado
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano
SEREX:	Secretaría Ejecutiva de Relaciones Exteriores
TIAR:	Tratado de Asistencia Recíproca
UE:	Unión Europea
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
URSS:	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
YPFB:	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## Índice de cuadros, tablas y gráficos

## Cuadros

- Cuadro 1: América Latina y agrupaciones de países.
- Cuadro 2: Agrupaciones de integración económica de América Latina.
- Cuadro 3: ALALC, exportaciones totales e intra-ALALC, 1962-1964.
- Cuadro 4: ALALC, importaciones totales e intra-ALALC, 1962-1964.
- Cuadro 5: ALALC, evolución del total de concesiones otorgadas en las listas nacionales.
- Cuadro 6: Principales mercados de exportación entre los países miembros de la ALALC, 1964.
- Cuadro 7: Países miembros del Pacto Andino.
- Cuadro 8: Porcentaje Comercio andino, 1980.
- Cuadro 9: Las economías andinas en 1972.
- Cuadro 10: Crecimiento de las exportaciones intrasubregionales y al mundo, 1969-1980.
- Cuadro 11: Participación de las exportaciones subregionales.
- Cuadro 12: Balanza comercial de Chile con los países del Pacto Andino.
- Cuadro 13: Relación entre el comercio de Chile con el Pacto Andino y el Comercio global chileno.
- Cuadro 14: Balanza comercial de Chile con México, Brasil y Argentina.
- Cuadro 15: Relación entre el comercio de Argentina, Brasil y México y el Comercio global de Chile.

## Tablas

- Tabla N° 1: América Latina. Importaciones y exportaciones intrarregionales. 1961-1980.
- Tabla N° 2: América Latina. Productos exportados hacia la región y el exterior. 1960-1980.
- Tabla N° 3: América Latina. Porcentaje de productos importados por países en 1980.
- Tabla N° 4: Poder absoluto y relativo de las armadas de Argentina y Chile, en

relación a las grandes potencias (1900).

Tabla N° 5: Donaciones y créditos de los EE.UU. a Chile. 1946-1984 (en millones de US\$).

Tabla N° 6: Participación de Chile en las donaciones y créditos de EE.UU. a América Latina. 1946-1982 (Porcentajes).

Tabla N° 7: Gasto militar en Defensa de Argentina, Chile y Perú (US\$ millones). 1970-1979.

Tabla N° 8: Personal uniformado de Argentina, Chile y Perú (miles) (1970-1979).

Tabla N° 9: Origen y destino del comercio exterior de Chile. 1995.

### Mapas

Mapa 1: del territorio nacional y mar presencial de Chile.

Mapa 2: del territorio antártico chileno.

Mapa 3: de los espacios marítimos nacionales.

Mapa 4: del espacio aéreo de Chile

**Tesis de Doctorado**  
***Chile y la integración latinoamericana.***  
***Política exterior, acción diplomática y opinión pública.***  
**1960-1976.**

***Cristián E. Medina Valverde***

**Resumen.**

La presente investigación pretende dar a conocer la manera en que Chile participo de los esfuerzos de integración que se dieron en el continente entre 1960 y 1976.

La tesis se estructuró en siete capítulos que se distribuyen en dos partes, a los que se les ha incorporado una serie de cuadros estadísticos, mapas, tablas y gráficos que ayudan a la comprensión del estudio presentado.

La primera parte se centra en el concepto de integración y los factores que han condicionado el proceso en América Latina, para luego pasar a efectuar un análisis doctrinal de los principales tratados de integración del período: El Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Cartagena.

La segunda parte, desarrolla tanto la política exterior, la acción diplomática y el papel que jugó la prensa chilena frente al tema de la integración latinoamericana. Se destaca en este aspecto el uso de las fuentes disponibles en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, los que hasta ahora no habían sido utilizados en investigaciones relativas al tema propuesto.

Se presentan las orientaciones fundamentales que guían la acción exterior de Chile durante el período, que coincide con cuatro administraciones (Alessandri, Frei, Allende y Pinochet) que aportan su particular visión de las relaciones internacionales que debería manejar el país, y se muestra la manera en que se desarrollaron frente al desafío de la integración del continente.

Finalmente, la investigación agrega un apartado dedicado a estudiar el papel que tuvo la frente al proceso integrativo, se estudian especialmente los diarios más importantes de Chile que tienen circulación nacional: *El Mercurio* de Santiago, *La Nación* y *La Tercera de la Hora*. Con ello se pretende precisar su posición frente al tema investigado.

Por último, el trabajo concluye con un apéndice documental donde se entregan discursos y textos oficiales, también documentación diplomática que sirve para conocer más la actuación que le cupo a Chile ante el desafío de la integración latinoamericana.

## **PHD. THESIS**

### ***Chile and Latin American Integration***

#### ***Foreign Affairs policy, Diplomatic action and public opinion***

***Cristián E. Medina Valverde***

#### **Abstract**

This research aims at showing the way in which Chile participated in the efforts of integration in Latin America between 1960 and 1976.

This thesis is structured in 7 chapters that split into two parts. They both include a series of statistical charts, maps, tables and graphs that help to understand this study.

The first part of this work focuses on the concept of integration and the factors that have shaped this process in Latin America. Then, a doctrinal analysis of the main integration treaties of the period is made: *The Montevideo Treaty and The Cartagena Agreement*.

The second part of this work focuses on the Foreign Affairs policy, diplomatic action and the role of the Chilean press in the Latin American integration process. In this regard, the use of the Foreign Affairs Ministry's Archives is an important source to be highlighted in this study. This source has never been used in similar researches.

The fundamental orientations that guide the Foreign Affairs action during the 1960-1976 period coincide with four presidential administrations (Alessandri, Frei, Allende and Pinochet). All of them contribute with their own



vision to the Foreign Affairs issue and respond, in their own way, to the challenge of integration in our continent.

The last chapter studies the role of the press in the process of integration. Four national newspapers are especially studied: *El Mercurio de Santiago*, *la Nación* and *La Tercera de la Hora*. The aim of this analysis is to specify their perspectives towards the issue of Latin American integration.

This research also contains an appendix that includes official speeches, texts and diplomatic documents that help to understand the role of Chile in the Latin American integration process.

El escenario internacional al término de la Segunda Guerra Mundial era bastante sombrío. Para 1945, Europa se encontraba devastada, con diez años de recesión económica (1929-1939) y otros seis de guerra (1939-1945), se cernían sobre ella la escasez de recursos, el endeudamiento y un déficit de infraestructura.

En lo político surgió el orden bipolar, con Estados Unidos en el Oeste y la Unión Soviética en el Este, dando paso a lo que más tarde se conocería como el período de la Guerra Fría.

En lo económico, se crearon las bases para un nuevo orden económico, fundado en el multilateralismo e impuesto en la Conferencia de Bretton Woods (1944), del cual nacen los nuevos articuladores del sistema financiero mundial: el BM y el FMI. En 1947, se rubricaba el GATT que estimulaba el multilateralismo basado en normas e instituciones universales que promovían el libre comercio entre las naciones. Como es sabido, el ordenamiento económico internacional estructurado a partir de la segunda posguerra se fijó como objetivos fundamentales, en materia comercial, el surgimiento de relaciones basadas en el principio del libre comercio. De este modo, el GATT precisa que uno de sus objetivos es la eliminación, mediante el mecanismo de la cláusula de la nación más favorecida, de cualquier tipo de ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda una Parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él. Más aún, el artículo XXIV del GATT reconoce la potencialidad de la integración comercial realizada mediante el establecimiento de *uniones aduaneras* o de *zonas de libre comercio*, alcanzadas en forma inmediata o como producto de un período de transición y, además, establece los requisitos que deben cumplir los acuerdos que se celebren entre los países miembros del Acuerdo.

Para el Viejo Continente, estos fueron años de transición entre el cese de las hostilidades y el inicio de la cooperación internacional que se canalizó a través del Plan Marshall, el que a partir de 1947 concedió préstamos y donaciones a la Europa de la segunda postguerra.

En este escenario, el 18 de abril de 1951, nació el Tratado de la CECA; y el 25 de marzo de 1957, se firmaba en Roma los Tratados constitutivos de la EURATOM y CEE, y que entraban en vigor al año siguiente. Con todo ello, se

iniciaba el proceso de integración económica europea, que serviría de referente o de modelo obligado para futuros esfuerzos integracionistas que surgirían en diversas latitudes.

Efectivamente, en casi todas las regiones del mundo se pudo observar la elaboración y ejecución de proyectos de integración que, en forma más o menos ambiciosa y cubriendo prácticamente todas las modalidades de integración económica regional, pretendían avanzar con diversa fortuna por el camino de la interdependencia y la solidaridad recíproca.

Al estallar la II Guerra Mundial, las naciones latinoamericanas se vieron en la necesidad de incentivar, como había sucedido frente a la Gran Depresión de 1929, el proceso de sustitución de importaciones, debido a que gran parte de la industria de Estados Unidos y Europa se había convertido a usos bélicos y las crecientes dificultades en el transporte marítimo impedían la adquisición de los artículos manufacturados. La paralización del abastecimiento de maquinarias, repuestos, bienes de consumo durables y otros productos, provenientes de los países comprometidos en el conflicto obligó a los países de América Latina a seguir una estrategia de desarrollo basada en la industrialización para detener las importaciones, fortalecer los mercados internos intensificando el proteccionismo y promover el desarrollo económico y social del continente.

En los años siguientes al armisticio, Latinoamérica presentó alentadores signos de prosperidad económica, las reservas eran abundantes, las exportaciones aumentaban con rapidez a medida que se aliviaba la situación del transporte, el sector industrial llegó a representar el 20% del PNB y los inversionistas europeos y norteamericanos, mostraban gran interés en la mayoría de los sectores productivos de cada país. Esto hacía suponer que dicha coyuntura excepcional se mantendría y permitiría escapar de la situación marginal en que se encontraba la región en el plano de la economía mundial. Sin embargo, esa creencia fue lentamente desvaneciéndose durante los años cincuenta al estancarse el crecimiento de las exportaciones del período de guerra y llegar a su punto máximo el proceso de industrialización nacional.

Cuando esta frustración, junto con el lento ritmo del cambio, se propagó en diversos grupos, se desarrolló una serie de críticas contra el diseño de las

políticas industriales. La causa de las mismas fueron las dificultades asociadas a continuar la industrialización por sustitución de importaciones en compartimentos estancos, esto es, dentro de las fronteras de cada país.

Bajo la influencia de la CEPAL, las naciones de la región trataron de acelerar el crecimiento económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones.

Si nos referimos al proceso de integración latinoamericano, debemos señalar que esta es una idea que había estado siempre presente en los países de la región, la que por diversos motivos, al menos hasta la década de los noventa, no fue posible implementar tal como la proponían los defensores de la corriente integracionista. No fue sino hasta comenzar la década de los sesenta que el proceso de integración del continente comenzó a adquirir una gran importancia, sobre todo a partir de las ideas expresadas por la CEPAL, las que señalaban que el subdesarrollo de la región sólo sería superado en la medida en se cambiará la relación asimétrica centro-perifería y, con ello, el deterioro en los términos del intercambio.

Raúl Prebisch, principal ideólogo de esta corriente, argumentaba que para avanzar en este camino, era necesario la ampliación del comercio intrazonal mediante la estructuración de un Mercado Común Latinoamericano, que condujera al desarrollo progresivo del área.

Como resultado de lo señalado por la corriente estructuralista, al comenzar la década de lo sesenta el continente entró en un fuerte proceso de integración, que Gert Rosenthal ha denominado etapa voluntarista, ya que a pesar de no contar con todos los mecanismos adecuados, los países de la región decidieron iniciar su propia integración, considerando para ello el ejemplo venido en esos momentos de Europa.

En ese sentido, y como se estimaba que el subdesarrollo era producto de la mala inserción del continente en el sistema internacional, se buscaron las estrategias que permitieran superar esta situación actuando en conjunto.

Para 1960 los países sudamericanos y México, deciden dar inicio a un proceso de integración que les permitiera constituir una zona de libre comercio. De esta forma, el 18 de febrero de 1960 en la ciudad de Montevideo, se firmó el

acuerdo que instituyó la ALALC, la que debería estar en plena vigencia en un período de doce años.

Posteriormente y ante los reclamos planteados por los países de menor desarrollo relativo, la ALALC decidió aceptar la formación de un bloque subregional, el que a partir de su propio proceso de integración, pretendía generar una zona de libre comercio, cuyo objetivo consistía en equiparar sus economías con las de aquellos países más desarrollados al interior del proyecto de la ALALC. De este modo, en 1969 surge el GRAN.

A mediados de la década de los setenta y una vez que los regímenes burocráticos-autoritarios alcanzaron el poder, se comenzó a revisar todo el proceso de integración que se había llevado a cabo hasta ese momento, lo que coincidió con la adopción de políticas de carácter neoliberal implementadas por algunos países de la región.

El abandono de las ideas cepalianas trajo consigo la implementación de nuevas modalidades de integración, lo que permitió que se diera inicio a una nueva etapa de carácter revisionista, a través de la cual el proceso de integración abandonó las meta prefijadas, se reemplazaron los compromisos totalizadores y se permitió el intercambio bilateral por sobre el multilateral. La adopción de estas medidas dieron como resultado la aparición de la ALADI que vino a reemplazar a la ya inoperante ALALC.

\*\*

El período estudiado en esta tesis comprende entre 1960 y 1976. Si bien toda periodificación no es sino una hipótesis de trabajo, ambos son años relevantes para el tema investigado. En la primera, se da inicio en América Latina al proceso de integración mediante la firma del Tratado de Montevideo (18 de febrero de 1960) marco jurídico del proyecto. En tanto que la segunda, corresponde al año en que Chile oficializa su retiro del Acuerdo de Cartagena, origen del Grupo Andino (GRAN) o Pacto Andino, que se había suscrito pocos años antes, y que nos resulta explicable debido a las nuevas situaciones que vivió el país a partir de septiembre de 1973.

Lo que nos importa destacar para el período en estudio es la actitud y sensibilidades del gobierno y de los agentes del Estado chileno frente al

proceso integrativo latinoamericano, a través la revisión de la documentación diplomática –no realizada hasta ahora por ningún trabajo-; también conocer la forma en que la opinión pública nacional recibió la propuesta de la integración y como ésta se plasmó en los medios de comunicación escrita más relevantes del período. El tema, además, se desarrolla en una etapa de especial dramatismo político para Chile debido a la radicalización ideológica que enfrentó el país. Lo anterior no debe ser olvidado puesto que hizo pendular a la nación sudamericana, en un lapso histórico muy breve de tiempo, desde un gobierno conservador de derecha con un presidente, Alessandri, que no militaba en colectividad alguna; a otro de signo democratacristiano, de gran arrastre electoral, que terminó por entregar la banda presidencial al experimento allendista interrumpido la trágica madrugada del 11 de septiembre de 1973 que marca el advenimiento de otro proyecto político, social y económico para Chile.

De alguna manera esta característica de tipo interna de la política chilena nos resultó sugerente al momento de plantearnos el tema sobretodo sí, y como lo explicamos en el capítulo respectivo, según el ordenamiento constitucional chileno emanado de la Carta de 1925, el poder Ejecutivo ejerce a plenitud el diseño y la ejecución de la política exterior. Una de las preguntas era entonces ¿de qué manera gobiernos de distinto, y en algunos casos contradictorio, signo político-ideológico abordaron y visualizaron el tema de la integración latinoamericana?. Otra interrogante que nos surgió en el transcurso de la investigación era saber de que manera y cómo este esfuerzo gubernamental por la integración del continente fue recogida por prensa chilena de la época, de ahí que la incorporación del capítulo respectivo nos pareció más que interesante.

En este contexto histórico, la investigación propuesta se ubica entonces en un período en el que la historia política de Chile deambuló desde el pragmatismo al idealismo romántico, y luego a la ruptura frente al tema de la integración del continente. En parte, ello se explica no sólo por elementos de política interna, sino que también por la toma de conciencia que se visualiza en los actores del período que ven que el camino para la cristalización del proyecto era más pedregoso de lo esperado.

**Objetivos**

En el marco anteriormente descrito, los objetivos de esta tesis son:

- a) Reflexionar, en primer lugar, sobre el concepto mismo de integración, puesto que en la literatura consultada son escasos los trabajos que analizan el término y sus derivaciones, creemos que el esfuerzo de abstracción permitirá a futuros trabajos profundizar lo tratado.
- b) Dar a conocer los elementos que se deben tener en consideración al momento de abordar el estudio del tema propuesta, es decir, las condicionantes del proceso de integración latinoamericano; y la inserción de éste dentro del amplio horizonte de las relaciones internacionales de Chile.
- c) Empezar un análisis doctrinario de los dos grandes procesos de integración que tuvieron lugar en América latina durante el período: El Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Cartagena. En este sentido hemos querido ir más allá del estudio descriptivo-institucional de los mecanismos de la integración, como los de Raúl Grien, David Morawetz o Sidney Dell. La idea es situar al lector en las alternativas y tensiones que se detectan al interior de los procesos de integración en América Latina en una perspectiva global.
- d) Estudiar el proceso de integración latinoamericana desde la perspectiva chilena entre 1960 y 1976, dentro de un marco referencial más amplio que es el de la historia de las relaciones exteriores de Chile. En este sentido, hemos considerado importante realizar una presentación lo más acabada posible de éste punto, de ahí su incorporación en un capítulo específico; que no es sino el telón de fondo donde despunta del proyecto integrativo.
- e) Interesa ver la forma en que el Estado de Chile, representado por la Presidencia de la República, como sus agentes diplomáticos entendieron el proceso. Importa sobretodo detectar las sensibilidades y actitudes que provocó el tema, sin olvidar por cierto el complicado escenario en que despunta el esfuerzo integracionista.

- f) Explicar el tratamiento que hicieron del tema los medios de comunicación escrita chilenos más importantes del período: *El Mercurio* de Santiago, *La Nación*, y la *Tercera de la Hora*.

Una hipótesis planteada es la que dice relación en la forma que el Estado de Chile encaró el proyecto de integración que dio origen al Tratado de Montevideo y que irrumpe en una época en que el Ejecutivo destacaba por su pragmatismo en los asuntos de política exterior. No se debe olvidar, por lo demás, que la ALALC entró a la escena chilena a mediados del discreto gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) y habrían de pasar algunos años para que efectuara un balance de sus resultados. Cabe destacar que en una primera instancia, y en una acción que reflejaba el pensamiento de Primer Mandatario respecto de este proceso, las conversaciones preliminares quedaron en manos de un destacado grupo de empresarios del sector privado, que fueron posteriormente reemplazados por hombres de la administración.

Por otro lado, durante su período se pusieron en marcha varios procesos políticos, internos e internacionales, que alterarían irrevocablemente el panorama. Entre estos últimos la enorme influencia que tuvo en el continente la Revolución Cubana.

Sería entonces bajo la administración de Eduardo Frei Montalva cuando la integración latinoamericana encontraría un intenso promotor y nuevos bríos. En parte el ascendiente del presidente demócratacristiano se explica por que él había inspirado un movimiento político del cual era el caudillo redentor, que pasaba a desempeñar un puesto en la política continental. Su visión globalizante y su interés de que Chile, como parte del sistema occidental, debía tener una real inserción en el mismo, explican en parte su vivo interés en la integración latinoamericana.

Su estatura internacional se vería apoyada con su viaje a Europa –donde se entrevista con los últimos *grandes*, Adenauer, De Gaulle-, su conversación con la Reina Isabel II –a la que recibiría después en Chile, en un momento esplendoroso en 1968-, su visita a Paulo VI, la reforma agraria, la “*promoción popular*”, la “*chilenización*” del cobre, etc..



Durante la administración de Allende Gossens, el internacionalismo que había caracterizado a su antecesor sufrió una ralentización ya que, por motivos netamente políticos, Allende dio a su gobierno un marcado acento nacional, aduciendo para ello que la integración era un instrumento que sólo servía a los intereses de las grandes trasnacionales, las que identificaba como relacionadas estrechamente con los Estados Unidos. Visión que luego sería modificada, para dar paso a una concepción mucho más instrumental, en el sentido de concebir los foros de la integración como excelentes plataformas políticas desde las cuales proyectar su ideología.

Posteriormente, durante la larga dictadura militar la política neoliberal aplicada desde La Moneda entró en rápida confrontación con los acuerdos que Chile tenía firmados al interior del Pacto Andino, situación que fue resuelta por el retiro de la nación sudamericana de esta organización en 1976.

\*\*\*\*

La tesis no se elaboró en torno a los problemas internos de los mecanismos de la integración (por ejemplo, las diferentes opiniones que tenían cada uno de los países miembros), tampoco se estudia su estructura organizacional, ni se hace referencia a las críticas que cada miembro tenía sobre la ALALC o el Pacto Andino, de manera que no pretende ser una “historia de la integración latinoamericana”. Ciertamente que hay muchos aspectos que han quedado fuera debido a una opción temática y metodológica guiada por los objetivos propuestos y también –dicho sea de paso- por los vacíos que, desde esa perspectiva, aparecen en la bibliografía sobre el tema. Se optó por hacer girar los problemas, fundamentalmente, en torno a como los distintos gobiernos chilenos del período enfocaron y conceptualizaron el tema de la integración y su recepción por parte de su opinión pública nacional, ello permitió centrarse en uno de los elementos que más interesaba: saber si hubo o no una política de Estado consciente que permitiera abordar el desafío de la integración latinoamericana desde una perspectiva de país que trascendiera a los gobiernos de turno. Aunque también se desarrolló otro momento del accionar chileno frente al tema en torno a la coyuntura, como fue la adopción

del discurso neoliberal, ya que de lo contrario habría quedado un relato truncado.

### **Fuentes**

En cuanto a las fuentes, se ha procurado cubrir la más amplia gama de documentación lo que demandó varios años y visitas de trabajo a diferentes centros y bibliotecas tanto en España, Argentina, México, Uruguay, Brasil y, por cierto, Chile.

Las primeras aproximaciones al trabajo se remontan a 1998 durante nuestros años de estudiante de postgrado, y fueron aprobadas como tesina de investigación doctoral. Desde entonces el texto ha sufrido las correcciones y adiciones que el tiempo exige. Entre las fuentes directas destacan las recogidas desde los archivos que tiene la CEPAL en Santiago de Chile, que nos permitió acceder a datos estadísticos y documentos oficiales; las visitas a la Biblioteca Nacional de Chile, Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile que nos puso en contacto con una valiosa información que hasta la fecha no había sido consultada por los interesados en los procesos de integración. Se ha contado también con el Archivo General de la Presidencia de la República, para el período de la dictadura. Por último, el acceso al CIDOC facilitó la consulta de los Mensajes Presidenciales del período y otra documentación relevante. Así también resultó importante la utilización para el período que comprende nuestro trabajo de los diarios más importantes del época, especialmente las páginas editoriales de *El Mercurio*, *La Tercera de la Hora* y *La Nación*, que representan a diversos sectores de la opinión pública chilena, y que sirvieron para elaborar el capítulo referido a la prensa escrita chilena y la integración latinoamericana. La información de leyes y decretos se obtuvo del *Diario Oficial de la República de Chile*, *Boletín de Leyes y Decretos de la República de Chile* y *Recopilación de Leyes de la República de Chile*.

También fueron importantes revistas especializadas como la del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, diversas revistas de Ciencia Política que se editan en Chile, la del INTAL, *Comercio Exterior*, *Pensamiento Iberoamericano*, *Revista de la CEPAL* y otras más, que sirvieron

para orientar nuestra investigación aportando perspectivas analíticas sobre los procesos que se desarrollaban desde la coyuntura.

Sin duda resultó novedoso en el uso de las fuentes la utilización de la información disponible en la Cancillería chilena sobre el tema de la integración latinoamericana, hasta donde nos fue posible indagar no existe texto alguno que haya abordado el tema de la posición chilena frente a los proyectos de integración estudiados en las fuentes archivísticas documentales existentes en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Es bueno precisar que la revisión efectuada no puede hacerse por países ya que constituye una tarea titánica debido a que el volumen del material lo hace prácticamente inmanejable. De ahí entonces que resultara mucho más aconsejable emprender el levantamiento de fuentes mediante el examen de la documentación que abarcaba de manera general el tema, para luego ir a los más específicos, además, que el inventario está ordenado por número de anaqueles sólo hasta 1968. El material de la OEA fue revisado completo entre los años de nuestra investigación, y aún cuando la lectura se hacía lenta por la numerosa información que contenía, y que no siempre se relacionaba con nuestro tema, permitió rescatar informes del cuerpo diplomático chileno, cables, aerogramas, discursos, oficios, etc. Lamentablemente, algunos documentos se encuentran incompletos y muchas veces sus anexos no están adjuntos en los archivos. Esta *“ausencia”* se explica debido a que mucho material que llega al Archivo del Ministerio pasa antes por despachos donde queda retenido, ya sea porque era necesario o muy confidencial.

La revisión de la documentación por países no estuvo exenta de inconvenientes. La primera de ellas, es que toda la información referida a los países limítrofes de Chile, no se puede revisar por motivo de una orden de servicio, la 134 punto tercero del 24 de marzo de 1995, en la que se manifiesta que sólo el Subsecretario de la Cancillería da la orden de permitir ver los oficios. La misma orden prohíbe revisar los oficios confidenciales con posterioridad al año 1972, ya que la normativa estipula que los mismos deben tener una antigüedad mínima de 20 años. Por lo general sólo se puede acceder a los oficios ordinarios, pero en algunos momentos tuvimos a la vista otros más reservados.

La situación fue superada consultando la información de otras legaciones diplomáticas, las que en muchas ocasiones entregaban datos sobre las misiones en los países fronterizos.

Otro inconveniente a resolver fue que hasta el año 1964 están los tomos empastados, lo que hace imposible su reproducción mediante fotocopia. El tema fue resuelto ya que se optó por leer los textos y grabar en cinta, para su posterior transcripción. Además, sólo los ejemplares empastados pueden revisarse por códigos, ya que son los únicos que los tienen, en cambio, los posteriores a la fecha indicada están separados por misiones lo que eventualmente es una desventaja, pero es la mejor forma de mantener un orden.

Algo no menos importante es que el Archivo General para el año 1973 se encontraba en La Moneda, razón por la cual, gran parte de su material se quemó debido al bombardeo que sufrió el Palacio de Gobierno el 11 de septiembre de 1973.

No esta demás apuntar que a pesar de que las instalaciones del Archivo no son modernas ni satisfactoriamente cómodas, se permite efectuar bien el trabajo dentro de la común modestia que caracteriza a los organismos públicos chilenos.

Debemos mencionar también las “fuentes impresas”, es decir, artículos, libros, memorias, documentos escritos por representantes diplomáticos, y estudios sobre la integración latinoamericana que escritos durante el período pueden ser considerados fuentes primarias. A ellos debemos agregar algunos folletos, declaraciones y opúsculos de actores del proceso.

Lamentablemente, no tuvimos acceso a los documentos que se quedaron en la gaveta de algún funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y que no se enviaron al Archivo del organismo, seguramente deben estar llenándose de polvo o deteriorándose en viejos archivadores a la espera que se levante la “razón de Estado” que impide su consulta, si acaso alguien no los destruye antes, pero es parte de las limitaciones de quien ha de dedicarse a éste tipo de historia.

En cuanto a la bibliografía específica sobre la integración latinoamericana, existe literatura que va desde tesis doctorales a trabajos menores, pasando por

recopilación de discursos, artículos de prensa y revistas especializadas, referencias en el marco de investigaciones sobre historia de América Latina, relatos periodísticos, opúsculos, etc. Sin embargo, ninguna de ellas aborda un análisis doctrinal de los proyectos de integración como tampoco la acción del Estado chileno y de sus agentes diplomáticos desde la perspectiva aquí presentada.

En cuanto a los estudios del tema de la integración latinoamericana en España, existen diversas tesis de doctorado, hemos consultado especialmente las de la Universidad Complutense de Madrid, que entregan visiones amplias y otras centradas en las diferentes etapas del proceso. Entre aquellas nos encontramos con el sólido trabajo de Raúl Grien Ocampo, *“La integración económica: alternativa inédita para América Latina”*, que presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales en 1992, fue posteriormente publicada por el Fondo de Cultura Económica en México en 1994. En ella se plantea directamente que el continente no ha tenido realmente un proyecto de integración y que la frustración de todos los intentos se explica por que no cuenta con los requisitos necesarios para poner en marcha estas iniciativas y proyectarlas en el tiempo. Nos parece un trabajo de consulta obligada e indispensable como material para la elaboración de ideas e hipótesis.

Por su parte en esa misma unidad académica se aprobó en 1993 el trabajo *“La integración económica en el Cono Sur. Una estrategia de inserción en el comercio internacional”*, cuyo autor es José Montalvao. De menor calidad que la anterior trata de explicar las bondades económicas que tendría para América Latina los procesos de integración, pero su problema radica en que sólo se centra en temas de intercambio comercial, lo que por sí sólo no permiten comprender un proceso tan amplio.

Existen otros trabajos que han centrado su interés en el desarrollo de integración centroamericano. Entre ellos, Pedro López Salazar, *“Los mecanismos de compensación en el proceso de integración económica entre países en desarrollo. El caso Centroamericano. 1960-1970”*, presentada en la Facultad de Geografía e Historia (1996); Ho Kuo – Shih con su trabajo sobre *“El proceso de integración centroamericana. 1960-1993”* (1996) y Nicolás Mariscal Berástegui, *“Intentos de reestructuración de la integración*

*centroamericana. 1961-1981*”, leída en la Facultad de Ciencias Políticas (1983). Sus aportaciones, si bien no explicaban en nada el proceso integracionista sudamericano, fueron interesantes a la hora de abordar nuestro tema.

De mayor cercanía es la tesis doctoral de Manuel Alcántara Sáez, *“Procesos y crisis del grupo andino. Un esquema de integración regional en países en vías de desarrollo”*, defendida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, en 1985. Este autor entrega los orígenes del Acuerdo de Cartagena y una descripción de su mecánica interna, para luego destacar cuales fueron los niveles en los cuales se trató de alcanzar la integración (planificación económica, comercio común, etc.). Un apartado final se dedica a las relaciones exteriores del Grupo Andino.

Por su parte, Julie Schmied Zapata entrega en 1989 un sugerente estudio donde explica la relación entre la integración latinoamericana y la Antártida titulado *“Mecanismos de integración latinoamericanos y el estatuto antártico: dos modelos de cooperación entre los países iberoamericanos”*, presentado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Fuera de España, hemos podido acceder a la tesis de Master en Derecho por la Universidad de Miami, de Bernardo Nun Peichihovici (1970), *Integración subregional andina*” y a la de doctorado en economía por el M.I.T. de Ernesto Tironi, *“Economic integration and foreign direct investment policies: The andean case”*, presentada en 1976. Ambos trabajos constituyen verdaderos y auténticos aportes, ya que entregan una adecuada visión de la problemática y de los efectos del Pacto Subregional, tanto a nivel económico como político.

Para el tema de la historia de la relaciones internacionales de Chile durante el período estudiado, nos han resultado de gran ayuda por su solidez: Sater, William: *Chile and the United States. Empires in conflict* (1990); varios trabajos de Joaquín Fernando Huerta, especialmente, *“Chile y el mundo. 1970-1973. La política exterior de del Gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional* (1985) y la tesis doctoral de Emilio Meneses *“Coping with decline: chilean foreign policy during the twentieth century. 1902-1972”*, presentada en la Universidad de Oxford, en 1987. Este trabajo constituye una excelente puesta al día de los vaivenes de la política exterior chilena durante el

siglo XX y sus principales características, y es una obra que necesariamente debe conocerse

Mención aparte merece la investigación de Manfred Wilhelmy "*Chilean foreign policy: The Frei government. 1964-1970*", tesis doctoral para la Universidad de Princeton de 1973, que constituye la mejor obra realizada hasta ahora sobre la política exterior de la democracia cristiana durante sus años en el poder y que ha profundizado en artículos posteriores que hemos tenido a la vista.

Curiosamente, tanto el texto de Meneses como el de Wilhelmy no cuentan en la actualidad con su traducción al castellano, siendo trabajos fundamentales sobre las relaciones internacionales de Chile y obras de consulta permanente entre los estudiosos del tema.

A nivel de historia diplomática de Chile debemos mencionar el estupendo trabajo de Mario Barros Van Buren, "*Historia diplomática de Chile. 1541-1938*", 2ª edición actualizada a 1958, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990; punto de referencia obligado al momento de aproximarse a una cierta historia de las relaciones internacionales de Chile.

Con todo, el capítulo referido a Chile y el sistema internacional entrega en sus notas otros trabajos que se han consultado en el transcurso de nuestra tesis.

### **Metodología**

Metodológicamente esta tesis recurrió a las categorías de análisis utilizadas por la historia de las relaciones internacionales, diplomática, y económica, también del periodismo para el capítulo respectivo, y – fundamentalmente- la historia de Chile contemporáneo.

Hemos de agregar que en la segunda parte del trabajo se utilizó el recurso de dejar que fuesen las propias fuentes las que describieran muchas de las situaciones desarrolladas. La razón se debió al deseo de enriquecer el texto recogiendo testimonios que puedan servir para análisis futuros y se complementen con la aparición de nuevas fuentes.

\*\*\*\*\*

Para abordar el tema de la presente tesis, la misma se estructuró en torno a siete capítulos que se distribuyen en dos partes, a lo que se les ha incorporado una serie de cuadros estadísticos, mapas y gráficos que ayudan a la comprensión del estudio presentado. Asimismo, hemos incluido un apéndice documental, que recoge textos que nos han parecido importantes de conocer, entre ellos algunos documentos diplomáticos de primera mano que siempre es bueno resaltar.

La primera parte, **El concepto de integración y la experiencia latinoamericana**, se inicia con el capítulo I, “Desarrollo, teoría e idea de la integración”, que tiene como objetivo emprender la búsqueda conceptual de la teoría de la integración económica, las modalidades que pueda adoptar, así como algunos antecedentes históricos, claves del proceso, etc.; que nos ha parecido importante desarrollar para obtener una visión adecuada del objeto de estudio. Ello es particularmente importante, ya que en los inicios de la investigación pudimos constatar que tanto en los trabajos generales como en obras monográficas no se realizan estas reflexiones teóricas, salvo en la ya citada tesis doctoral de Manuel Alcántara Sáez. Este autor sigue, al comienzo de su trabajo, muy de cerca las ideas que con anterioridad, y que frente al mismo tema teórico de la integración, habían sido publicadas por Isaac Cohen en la Revista de la Cepal, y en los trabajos de Eduardo R. Conesa, “*Conceptos fundamentales de la integración económica*”, y del mismo Cohen en coautoría con Gert Rosenthal, “*Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración centroamericana*”, aparecidas en la Revista de la Integración Latinoamericana en agosto de 1982 y octubre de 1980, respectivamente. La discusión resultaba necesaria por cuanto en una primera aproximación al tema tuvimos la impresión que en el ambiente académico chileno, los historiadores sólo han tomado participación desde una perspectiva exclusivamente práctica y no teórica. En él hemos intentado rescatar las diversas variaciones que se perciben bajo el concepto de *integración*, y se pasa revista a los modelos de integración que se plantean así como a las variantes formales de la misma.

Ciertamente esta base conceptual no es original, sino que la debo principalmente a los teóricos clásicos de la integración: Jacob Viner, Ernest B. Haas, Karl Deutsch, Bela Balassa, Philippe Schmitter, Ramón Tamames,



Hiroshi Kitamura, entre otros, y que junto a los mencionados en líneas anteriores, han hecho una importante contribución al debate teórico en cuestión.

El capítulo II, “El proceso de integración latinoamericano. Factores condicionantes”, se inicia con una descripción general del panorama europeo luego de la Segunda Guerra Mundial, de las bases fundacionales del movimiento de integración del Viejo Continente y de la importancia de algunas cláusulas del GATT. Tras esto, se inicia el estudio de la industrialización de América Latina por sustitución de importaciones, para luego analizar las orientaciones básicas del pensamiento de la CEPAL en las que la integración no apareció aquí sino como un medio con relación a la ampliación del mercado, la cual a su vez fue vista como un instrumento para la industrialización que, finalmente, apareció como la clave por excelencia del desarrollo económico. A continuación vemos los primeros procesos de integración latinoamericanos, remontándonos al ideal bolivariano cristalizado, literariamente, en la Carta de Jamaica y de modo concreto en la histórica convocatoria al Congreso de Panamá. Luego, se pasa revista a la serie de proyectos integracionistas, que aunque inorgánicos, se fueron dando en América Latina para los años cuarenta, hasta llegar a la década del cincuenta en la que bajo el patrocinio de la CEPAL irán surgiendo posteriormente acuerdos formales de integración económica en Centroamérica y el Caribe.

En el Capítulo III, “Análisis doctrinario de los instrumentos de la integración latinoamericana. El Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Cartagena”, se inicia con la gestación de la integración latinoamericana donde explicamos la valorización de los dos ordenes de limitaciones externas a América Latina –el Panamericanismo y la posición de los Estados Unidos- las que además de condicionar la posición misma de los actores del proceso, aparecen estando directamente ligados al nacimiento y proyección del instrumento de la integración que da inicio a la ALALC.

Luego emprendemos una reflexión analítica acerca de los dos instrumentos de la integración en los que participó Chile, aunque con distintos grados de intensidad. Creemos que ello era indispensable antes de abordar la gestión del Estado chileno, la de sus agentes diplomáticos o el papel de la

prensa escrita; pues permiten dimensionar el alcance e impacto que tuvieron en la sociedad del período. Presentamos con propiedad las alternativas que dieron origen al Tratado de Montevideo, para continuar con el análisis y la evolución doctrinario-conceptual del mismo, concluimos esta parte con unas consideraciones críticas y una valorización de los resultados de la ALALC.

Similares orientaciones se tuvieron a la vista a la hora de abordar el otro instrumento de la integración latinoamericana, Acuerdo de Cartagena. Vale decir, establecemos las circunstancias que rodearon su génesis, y que no dejan de ser interesantes puesto que se constituyó en el primer instrumento subregional de integración económica que se experimentó en América Latina dentro de otra área integrada.

La II Parte de nuestra tesis, **Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública. 1958-1976**, se inicia en el Capítulo IV con la ubicación geográfica de Chile, las características de su distribución territorial, para, enseguida centrarnos en los elementos, tanto internos como externos que han condicionado sus relaciones internacionales, las difíciles relaciones vecinales, etc.. Aún cuando nos hemos remontado muy atrás, podemos decir en nuestra defensa que existen muchos elementos de esa historia de las relaciones internacionales que aún gravitan fuertemente en la sociedad chilena y latinoamericana, y que su conocimiento de algún modo ayuda a comprender mejor nuestro objeto de estudio. Por otro lado, en nuestro medio el tema de la *historia de las relaciones internacionales de Chile* es aún una disciplina en formación -de pocos cultores, con escasos textos publicados y ninguna obra de conjunto que estudie el tema con propiedad-. A la luz de estas consideraciones, creemos que esta parte, trabajada con rigor, puede resultar de alguna utilidad para futuros trabajos sobre el tema. Explicamos ahí el internacionalismo chileno, su actividad multilateral y, por cierto, el ordenamiento jurídico-constitucional que regula la acción exterior de Chile. Lo anterior sirve para comprender mejor la labor del Presidente de la República y del Parlamento en esta materia, así como el papel que le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, brazo ejecutor de la política exterior, y el papel de los institutos militares.

Luego, en el Capítulo V, nos ocupamos del período 1958-1970, que comprende los gobiernos de Jorge Alessandri Rodríguez y Eduardo Frei Montalva, presentamos las características mas relevantes que cada uno de ellos tenía sobre el sistema internacional, sus orientaciones en política exterior y los elementos de cambio y continuidad que se perciben para el período. Tanto en este apartado como en el siguiente, se analizan los elementos que caracterizaron la historia de la política exterior chilena: la evidente explotación de la *imagen-país*, su alineamiento con Estados Unidos que le permitió acceder a ayudas económicas en términos muy ventajosos que hicieron de Chile una democracia subsidiada, las tensas relaciones con los países vecinos, el cambio del discurso internacional en la medida que llegan al poder partidos de obediencia internacional, entre otros temas.

Luego, nos centramos en el ingreso de Chile a la ALALC, su posición frente a la crisis que debió enfrentar este instrumento de la integración. Vemos como con la llegada de Frei Montalva el proceso de integración sufre un relance, en la medida que el nuevo Presidente compromete personalmente, y con él al país, con el esfuerzo integracionista del Pacto Andino.

El siguiente apartado, Capítulo VI, traza las ideas que sobre el orden internacional manejaban, tanto el gobierno de Salvador Allende como la dictadura militar. Perspectivas que tendrán una profunda repercusión en la posición de Chile ante los acuerdos de integración estudiados y que terminaran por distanciar al país del proyecto andino.

Cerramos esta parte de la tesis con una visión sobre la posición que adoptó la nación sudamericana una vez recuperada la democracia en 1990, que sin pretender exhaustividad devela como el desafío de la integración y de la ampliación de los mercados se mantiene vigente, aunque bajo nuevas ideas.

Conviene precisar que es en esta segunda parte de la tesis se trabaja fundamentalmente la fuente primaria disponible en los repositorios del archivo de la cancillería chilena, material que no había sido utilizado hasta hora.

Esta parte de la tesis concluye con el Capítulo VII, “La opinión pública frente a la integración latinoamericana. 1960-1976”, que trabaja las fuentes hemerográficas del período en estudio, centrándose en los principales periódicos de la época: *El Mercurio* de Santiago, *La Tercera de la Hora* y el

oficialista diario *La Nación*. Mediante la técnica del análisis del contenido se entregan las posiciones y argumentos esgrimidos por estos medios de comunicación al momento de presentar al público chileno los proyectos de integración del continente. A fin de apoyar nuestras argumentaciones, se han incluido una gran cantidad de gráficos que estadísticamente demuestran nuestras aseveraciones.

Hemos considerado relevante emprender este estudio ya que los medios de información masiva, en especial la prensa escrita, destacan por ser agentes transmisores de información y creadores de opinión pública, en una época en que Chile no mostraba todavía la incorporación masiva de la televisión. Partiendo de una recolección exhaustiva de las editoriales de prensa del período en estudio, se muestran las expresiones, juicios y valores que estos medios informativos entregaron frente a un tema de interés nacional. La metodología utilizada, un breve marco teórico y la justificación del material analizado preferimos incorporarlo al inicio de ese capítulo.

La tesis presentada termina con unas conclusiones que pueden calificarse como consideraciones finales, ya que en ellas, junto con recapitular algunas ideas desarrolladas en el trabajo incluyen algunas reflexiones generales que no pudieron ser desarrolladas en el cuerpo general del texto.

En cuanto a la bibliografía, hemos preferido presentarla en dos grandes bloques, correspondientes a las líneas fundamentales de nuestro trabajo. En ella, y por cierto en las notas respectivas, podrá encontrar el lector el material (fuentes primarias, publicaciones oficiales, colecciones documentales, etc.) que hemos tenido a la vista al momento de elaborar la presente tesis.

\*\*\*\*\*

Al concluir esta introducción es importante mencionar algunas experiencias vividas y ayudas recibidas, las que permitieron que finalmente el presente trabajo pudiera realizarse. Es eso lo que a continuación se desarrolla.

En primer lugar es necesario agradecer los apoyos dispensados por la Universidad Católica de la Santísima Concepción, que alentó decididamente mi perfeccionamiento académico, proveyendo no sólo un lugar de trabajo, sino que patrocinando una serie de viajes a España que permitieron efectuar los

estudios de rigor y las revisiones bibliográficas necesarias. La oportunidad sirvió, además, para entablar conversaciones con profesores del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid, que resultaron muy útiles para orientar nuestro trabajo. En especial debo agradecer los datos bibliográficos del Dr. Antonio Niño, y las reflexiones del Dr. Antonio Moreno Juste.

El hecho, además, de que en el 2001, fuera nombrado por mi universidad como Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales, permitió efectuar una serie de otros viajes en los que junto a las labores propias del cargo, se aprovecharon para consultar bibliotecas y acceder a nuevo material.

La tesis, en su parte chilena, recibió un fuerte impulso al ganar en el 2002 un concurso de proyectos de investigación, que bajo el título de *“Chile y la integración latinoamericana. Política exterior y acción diplomática. 1960-1976”* (DIN 04/2002-UCSC) permitió contar con recursos para efectuar una larga estancia en Santiago de Chile, indispensable para el levantamiento de las fuentes disponibles en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y en la biblioteca de la CEPAL, entre otras.

Como es natural en el curso de nuestro trabajo surgieron una serie de temas que fueron presentados como conferencias en distintas instancias académicas. La primera de ellas, cuando la investigación iniciaba su andadura, fue *“Las vías de comunicación como elemento de integración. El desarrollo de los caminos en Chile”*, leída en el II Encuentro Iberoamericano de Investigadores en España, efectuado en la Universidad Complutense de Madrid, en febrero de 1998.

Luego vino el I Seminario de Integración Regional Binacional, UNISUR I, donde se expuso el tema *“La gestión universitaria en el marco de la integración hemisférica subregional”*, y que se celebró en abril de 2001. Posteriormente, en mayo de ese año, fuimos invitados a exponer en el Programa de Postítulo en Gestión Pública y Modernización, que dicta la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, el tema *“Chile ante los desafíos de la integración”*. En octubre de 2001 presentamos parte de los resultados de nuestra investigación relativa a la prensa chilena y la integración latinoamericana, 1960-1976, en el marco de las

VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, que se organizaron en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por último, a fines de noviembre de 2002 otra parte de nuestro trabajo fue expuesto en el I Congreso de Estudios Europeos, que se desarrolló en la Universidad Europea de Madrid CEES; y que titulamos *“Chile ante los procesos de integración. Retrospectiva histórica y perspectivas futuras”*.

Entretanto, un artículo que efectuaba reflexiones teóricas sobre el concepto de integración fue publicado el año 2000 en la Revista de Derecho de la universidad en la que me desempeño.

En los años transcurridos desde que iniciáramos nuestros doctorado hay personas cuya cercanía y amistad es necesario agradecer. Al Dr. Angel M. Soto Gamboa y su familia, y Alexi Ponce, entrañables amigos, con los que coincidimos durante nuestros años de estudiante de doctorado en Madrid. Su amistad sincera y nuestros comunes proyectos estudiantiles, hicieron más llevaderos la lejanía de la patria. Al Dr. Juan Ricardo Couyoumdjian y su distinguida esposa, que desde mis años de pregrado me privilegiaron con su amistad y gentilezas, en Santiago, Madrid y Concepción. A él debo largas conversaciones acerca de mis aspiraciones y anhelos académicos. Al entonces mi alumno-ayudante, y actualmente profesor y periodista, Alfredo García Luarte, por su auxilio inestimable en la ubicación y revisión de las fuentes directas, así como en los datos relativos a la prensa del período. Vaya también mi gratitud a la serie de alumnos de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, que han trabajado conmigo a lo largo de estos años, aportando sus correcciones gramaticales y de estilo al texto.

A Erna Luz Ulloa Castillo y Jeanette Marcela Ortiz Mellado, mi gratitud por el tiempo que me dispensaron para escuchar sobre mi proyecto doctoral, sus palabras oportunas, su disposición y ayuda en tiempo de zozobra personal han generado una deuda de gratitud insalvable, que no siempre ha sido bien correspondida por el autor de esta tesis.

Mención aparte merece el Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, Mario Urzúa, quien me contactó en Madrid y me ofreció trabajar no sólo en la docencia universitaria en la Escuela de Periodismo, si no también en el desarrollo y profundización de

mis líneas de investigación. Las mismas han sido expuestas en diversos cátedras a mi cargo pero, especialmente, en los cursos dedicados a la historia de América Latina Contemporánea.

Reciban también mi gratitud los profesores de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, quienes durante todos estos años me brindaron su amistad y un sincero interés por esta investigación. A ellos debo los consejos propios de la Ciencia de la Información y la referencia de libros y datos que fueron de gran ayuda al momento de trabajar la prensa del período.

Deseo, al concluir estas líneas, destacar el aliento que en todo momento me expresó el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, Dr. Pedro Martínez Lillo, que siempre tuvo tiempo cuando estuvo en Chile de viajar a mi ciudad, Concepción, para compartir impresiones y escuchar como iba mi trabajo doctoral. Igualmente, al Dr. Guillermo Pérez Sánchez quién gracias a una beca Intercampus pudo visitar mi universidad en agosto de 2002, ocasión que aprovecho para conocer mi tema de tesis, conducir mis reflexiones y orientar mis intereses.

También expreso mis agradecimientos a los profesores del Departamento de Historia Contemporánea de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, por la formación recibida y por la acogida brindada cada vez que estuve ahí. A mi profesor guía, Dr. Juan Carlos Pereira Castañares con quien a lo largo de este proceso he ido fraguando una estrecha amistad a pesar de las distancias. El tiene mi agradecimiento por su excelente disposición no sólo a corregir los borradores del presente trabajo, sino por prestar sus ayudas cada vez que algún problema administrativo surgía.

Sin lugar a dudas, que sin su valiosa orientación esta tesis no se habría podido concluir, por cierto que su experiencia y prestigio obligaban a que el trabajo que ahora se entrega estuviera a un alto nivel; aunque claro los errores son responsabilidad del autor.

Concepción (VIII región, Chile), noviembre 2002

En el presente apartado exponemos la discusión teórica que ha generado desde hace ya mucho el concepto de integración. Esto nos ha parecido especialmente importante ya que a nivel nacional, es un debate que ha estado ausente y que constituye un elemento esencial a la hora de abordar los procesos de integración y de entender las diversas modalidades que adopta (política, económica).

Una vez establecido el marco de referencia general, pasamos a distinguir los diversos modelos (integración a nivel micro o por proyectos, integración global) y variantes formales de la integración (cooperación económica, integración económica internacional, unión aduanera, mercado común, integración económica).

Con el propósito de entregar una visión lo más completa posible, continuamos después mostrando la evolución crítica de las teorías de la integración, es decir la reexaminación de las teorías del federalismo, transaccionalismo, funcionalismo neofuncionalismo y el realismo, que se produce a la luz de la experiencia de los procesos de integración regional; situación que se mantuvo hacia los años setenta.

Por último, el presente capítulo concluye con los enfoques más modernos que se han manejado en los último años, tales como la concepción federalista o supranacional, confederalista, la interpretación supranacional y la intergubernamental.

#### ***A. Integración. La ventura de un concepto.***



La publicación, en 1950, de la obra de Jacobo Viner suele servir de referente para fechar los comienzos de la teoría moderna de las uniones aduaneras<sup>1</sup>. Es también en aquellos años cuando, paralelamente al avance de la teoría, se registran importantes realizaciones prácticas, algunas de las cuales cuentan con experiencias preparatorias tanto en Europa como en América Latina.

En ambos continentes, los esfuerzos de integración recorren, posteriormente, una senda que, si bien muy diferente en cuanto a consistencia y resultado, presenta algunas semejanzas: al auge inicial, le sigue una fase de ralentización y aletargamiento de las relaciones internas, que sin duda ha sido más perjudicial para los esquemas latinoamericanos que para el europeo. Pues, mientras, en Europa el proyecto inicial se mantuvo firme durante la década de los sesenta, e incluso se fortaleció con las sucesivas ampliaciones de los años setenta; en América Latina, la integración permaneció en un nivel más formal que operativo, no obstante el apoyo de nuevas instituciones de coordinación como el SELA de 1975.

En cualquier caso, la crisis de mediados de los setenta provocó en uno y otro continente un repliegue nacionalista, y reavivó los brotes proteccionistas, adormecidos durante los años de prosperidad.

No obstante, las enormes diferencias en las circunstancias y las condiciones de los procesos de integración en América Latina y Europa, todos se inspiraban, en mayor o menor medida, en un mismo marco conceptual, influenciado por estudios de las uniones aduaneras y por la escuela neofuncionalista<sup>2</sup>.

Dado lo anterior hemos juzgado importante y necesario hacer una reflexión teórica e histórica del significado profundo de la integración que, sin pretender exhaustividad, sí aspira a proporcionar los elementos de juicio suficiente para una mayor comprensión del fenómeno. Por lo demás un marco teórico previo, da la posibilidad de estudiar el tema de la integración con las

---

<sup>1</sup> Viner, Jacob: *The customs union issue*, The Carnegie Endowment of International Peace, New York, 1950. Meade, James E.: *The theory of customs unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955. Parte de las reflexiones entregadas en el presente capítulo fueron publicadas en nuestro artículo *Desarrollo, teoría e idea de la integración*, *Revista de Derecho*, N° 8, vol. VII, Facultad de Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción, 1999.

<sup>2</sup> Haas, Ernst B.: *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, Palo Alto, 1964.

herramientas indispensables de análisis y bases del conocimiento científico -en la medida en que se facilita la organización de las ideas, orienta la investigación, ayuda a seleccionar y examinar los datos, identifica los factores y los actores que intervienen- y, consecuentemente, permiten la comprensión más coherente e integral de la dinámica de un proceso que no acepta ser reducido a un esquema clasificatorio dado su complejidad y multidimensionalidad.

El concepto de integración data de antiguo, aunque su utilización en el ámbito de la economía comienza a partir de la segunda posguerra cuando es usado para explicar algunos objetivos programáticos de la reconstrucción de Europa<sup>3</sup>. Desde el punto de vista etimológico el término integración proviene del latín *integratio-onis* que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, significa acción o efecto de integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él. Cuando se extrapola la palabra integración al área económica nos resulta difícil precisar su significado y limitar su área de acción.

Karl W. Deutsch señala que en su acepción más básica integrar significa convertir a las unidades antes separadas en componentes de un *sistema* coherente cuya característica esencial es el alto grado de *interdependencia* de sus partes, entendiendo en esto que la modificación de uno de ellos produce cambios esperables en los otros<sup>4</sup>. De este modo las *propiedades del sistema* sólo se manifiestan en el conjunto, en el *todo sistémico* y no en sus partes por separado.

Así, integración vendría a ser una relación entre unidades que son mutuamente interdependientes y que poseen en conjunto ciertas propiedades o cualidades que no son traspasables a sus partes aisladas.

Acotado el marco de referencia, el profesor K. W. Deutsch considera que el concepto se puede aplicar en diferentes planos de la realidad, pero en su análisis él privilegia la vertiente política del proceso.

---

<sup>3</sup> Nieto Solís, José Antonio: *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI, España, S.A., Manuales Economía, 1ª Edición, Enero, 1995, p. 18.

La palabra integración proviene del latín "integratio". En esta lengua, sin embargo, quiere decir renovación. Según el profesor Fritz Machlup el término "integratio" usado en el sentido de combinar las partes en un todo data de los años 1.600. Véase Machlup, Fritz: *A history of thought on economic integration*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

<sup>4</sup> Deutsch, Karl W.: *Análisis de las Relaciones internacionales*, Ediciones Gernika S.A., México, 1990.

### **a) Integración Política.**

Así, la integración política vendría a ser la integración de actores o unidades políticos, con respecto a su desenvolvimiento político. En este nivel tanto la relación como el comportamiento de estos actores o unidades sufre una modificación al no estar ya aislados. Así sostiene que es posible visualizar cuatro dimensiones o tipos de la integración política -dominio, alcance, grado y peso-, razón que le permite compararla con el poder al sostener que: “(...) *este último puede ser pensado como una relación en la cual por lo menos un actor es obligado a actuar de manera diferente de lo que habría actuado bajo otras condiciones (es decir, si este poder no existiera)*”<sup>5</sup>.

Apoyado en estas matizaciones, Karl W. Deutsch distingue tipos de comunidades políticas integradas: *Universal*, si tiene un *dominio* general; y *particular*, si sus miembros están restringidos a países determinados. En cuanto a su *alcance* pueden ser *específicas* si son limitadas a un asunto o servicio determinado; o, *difusas*, aquellas de las que se espera desarrollen todo lo que sus miembros necesitan o exigen<sup>6</sup>.

Esta definición de integración se hace cargo de las implicaciones políticas que supone el desarrollo de estos procesos que aspiran a la emergencia de un espacio económico más amplio entre los países. Por esta razón, el énfasis en la abolición de barreras o en la coordinación de políticas es menor, ya que interesan más los efectos que en el marco institucional pueden significar la adopción de tales medidas. Es decir, junto al proceso de ampliación del espacio económico integrado, importa más la creación de un núcleo institucional capaz de organizar el funcionamiento de las relaciones económicas dentro de éste.

Dado lo anterior, y bajo esta visión, la integración pasa a ser concebida como un proceso en virtud del cual sus miembros transfieren a un organismo mayor y más fuerte un conjunto de atribuciones destinadas a regular sus relaciones dentro de este espacio más amplio.

---

<sup>5</sup> Deutsch, Karl W.: *Op. Cit*, p. 286.

<sup>6</sup> Para mayor profundidad véase Deutsch, Karl W.: *Op. Cit*, pp. 383-394

Sin embargo, no se especifican las etapas por las cuales debe transitar la evolución institucional que debe acompañar al surgimiento del espacio integrado, aunque acepta la posibilidad de que ello ocurra gradualmente<sup>7</sup>. En este sentido Isaac Cohen Orantes sostiene que:

*“(...) dicha transferencia de atribuciones y poderes a las instituciones del proceso [deben ocurrir] casi en forma automática, mediante lo que se denomina un desborde de los objetivos originalmente limitados, el que constituye el motor de la creciente politización del proceso integrador”<sup>8</sup>.*

No obstante lo anterior, las experiencias de Europa Occidental y de Latinoamérica en materia de integración nos muestran que las circunstancias han jugado un papel decisivo<sup>9</sup>. Así la transferencia de lealtades y de poderes no ha ocurrido en la práctica con la automaticidad esperada y las lecciones aprendidas por los participantes respecto de la cooperación en áreas relativamente menos controvertidas, como las económicas, no pudieron ser aplicables o transferibles a otras áreas más sensibles, como aquellas relacionadas con la seguridad o la política exterior. Este hecho generó, a nivel europeo, una serie de estudios críticos que apuntaban precisamente en la dirección señalada y que tuvieron a Stanley Hoffmann como uno de sus principales teóricos<sup>10</sup>. Ernst B. Haas, por su parte, haciendo una reflexión sobre

<sup>7</sup> Véase Hansen, Roger D.: *“Regional integration: reflections on a decade of theoretical efforts”*, *World Politics*, vol. 21, N° 2, enero, 1969, pp. 257-270. La aplicación a nivel latinoamericano de este tipo de integración es abordada por Haas, Ernst B.: *“The uniting of Europe and the uniting of Latin America”*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, N° 4, junio, 1967, pp. 315-343.

<sup>8</sup> Cohen O., Isaac: *“El concepto de integración”*, *Revista de la Cepal*, N° 15, diciembre, 1981, p. 152.

<sup>9</sup> Para el caso Latinoamericano remitimos a Salgado, Germánico: *Los conceptos básicos de la integración latinoamericana y su reevaluación a la luz de la experiencia*. (texto mecanografiado), s/d; del mismo autor *“El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”*, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 7, abril, 1979, pp. 87-134. Ffrench-Davis, Ricardo: *“Veinte años de integración económica en América Latina: éxitos y fracasos”*, *Apuntes CIEPLAN*, Santiago de Chile, N° 20, octubre, 1979.

Para conocer la actitud del Gobierno de los Estados Unidos frente a los primeros intentos de creación de un mercado común Latinoamericano véase Congreso de los Estados Unidos, Senado, *United States and Latin American policies affecting their economic relations*, estudio elaborado por la National Planning Association por encargo del Subcomité sobre Asuntos de las Repúblicas Americanas del Comité de Relaciones Exteriores, Washington, Government Printing Office, 1960.

<sup>10</sup> Las críticas al modelo de integración de Europa Occidental pueden verse en Hoffmann, Stanley: *“Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and case of western Europe”*, *International regionalism: readings*, J.S. Nye (ed.). Boston, Little Brown, 1968, pp. 177-230; del mismo autor *“The european process at atlantic crosspurposes”*, *Journal of common market studies*, vol. 3, N° 2, febrero, 1965, pp. 85-101.

el proceso europeo de integración a puesto en tela de juicio la conveniencia de concebirlo desde la óptica de los resultados finales que se esperaba alcanzara con el paso del tiempo. De este modo la lógica de la realidad a impuesto la necesidad de encontrar una concepción de integración más realista, sobre todo ante lo difícil que ha sido superar el Estado-nación, que era de uno de los objetivos básicos de la integración política<sup>11</sup>.

### ***b) Integración Económica.***

El primero en utilizar el término de integración económica fue, aparentemente, Wilhelm Röpke en un artículo publicado en 1939 titulado *“Problemas decisivos de la desintegración de la economía mundial”*.

Posteriormente, este mismo autor publicó otro trabajo en el cual sostuvo que en el período que va desde 1700 a 1914, las naciones integraron progresivamente sus economías con la economía mundial. En el período anterior, dominado por el mercantilismo, se integraron los mercados nacionales al disminuir los derechos de paso y otras gabelas feudales<sup>12</sup>.

Después de la II Guerra Mundial, Estados Unidos creó la Economic Cooperation Administration organismo gubernamental dirigido por Paul Hoffman, quien fue un entusiasta promotor de la idea de una unión económica a nivel europeo. Pero es a partir de la década del cincuenta cuando el término se consagra totalmente, su uso se difunde y el concepto es definitivamente establecido<sup>13</sup>. En 1954, el Premio Nobel de Economía, Jan Tinbergen publica un trabajo en el cual identifica a la integración económica internacional con el

<sup>11</sup> Haas, Ernst B. *“The study of regional integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pretheorizing”*, International Organization, vol. 24, N° 4, otoño, 1970, pp. 607-646; del mismo autor *“The obsolescence of regional integration theory”*, Research Series, N° 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.

<sup>12</sup> Röpke, Wilhelm: *International economic desintegration*, Edinburgh, Hodge, 1942.

<sup>13</sup> Esta concepción económica de la integración puede seguirse a través de documentos oficiales, vr. gr., Paul Hoffmann, el 31 de octubre de 1949, quien en su carácter de Director de la Administración para la Cooperación Económica del Gobierno de los Estados Unidos ante la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) preciso que *“la sustancia de tal integración sería la formación de un solo gran mercado dentro del cual las restricciones cuantitativas a los movimientos de productos, las barreras monetarias a los flujos de pagos y, eventualmente, todos los aranceles hayan sido permanentemente eliminados”*, citado por Machlup, Fritz: *Op. Cit.*, pp. 3-12.

En igual concordancia temática véase en el GATT, especialmente el artículo XXIV, en Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, (Número de venta: Gatt/1955-1), Ginebra, Abril, 1955, pp. 7-11. Entre los estudios específicos sobre el artículo XXIV remitimos a Curzon, Gerard: *Multilateral commercial diplomacy*, Londres, Michael Joseph, 1965; y Dam. Kenneth W.: *The GATT law and international economic organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970; del mismo autor *“Regional economic arrangements and the GATT”*, University of Chicago Law Review, XXX, 1963, pp. 615 y ss.

libre comercio mundial en productos tanto industriales como agropecuarios<sup>14</sup>. En sus palabras: “(...) *la integración es la creación de la estructura más deseable de la economía internacional, mediante la remoción de los obstáculos artificiales a su operación óptima y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y de unificación*”.

Este concepto comparte con el de Bela Balassa la implementación de medidas destinadas a la remoción de las barreras arancelarias. Se agrega eso sí la introducción de elementos de coordinación y de unificación, referidas a la armonización de políticas entre los Estados partes.

Así, quizá la definición más conocida frente a este tema es la que propone dicho autor, en “*Teoría de la integración económica*” al precisar que “(...) *es el proceso o el estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional*”<sup>15</sup>.

La distinción que hace Balassa en cuanto a *proceso* o *estado de cosas* no es menor. Aquella es una noción dinámica, que expresa un concepto de movimiento hacia un estado distinto; ésta, en cambio, significa un concepto más estático, por cuanto se refiere a la situación en que están determinados países cuando intentan formar un grupo regional en un punto determinado del tiempo.

En una primera aproximación podríamos afirmar que la definición económica de integración, sostiene que este es un proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el fin de establecer un solo espacio económico. En esta perspectiva la integración se identifica con el surgimiento de un espacio económico entre sus miembros, que permita el establecimiento de una nueva división del trabajo entre ellos, para satisfacer las necesidades de dicho espacio y dentro del cual los productos y los factores, o ambos a la vez, gocen de libre movilidad. Lo anterior puede lograrse aboliendo las barreras discriminatorias existentes que obstaculicen la libre circulación de los

---

<sup>14</sup> Tinbergen, Jan: *International economics integration*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1954, 2ª de., 1965. Edición en español: *Integración económica internacional*, Barcelona, Sagitario, 1968.

<sup>15</sup> Balassa, Bela: *The theory of economic integration*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood. Illinois, 1961; este trabajo del mismo autor se encuentra publicado como *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964. Para problemas de integración económica remitimos a Andic, S. y Teitel, S.: *El trimestre económico*, Fondo de Cultura Económica, 1977; Scitovsky, Tibor: *Teoría económica e integración de la Europa Occidental*, Aguilar, 1962; Meade, James E.: *Problemas de una unión económica*, Aguilar, 1957.

productos y de los factores dentro de dicho espacio. Bela Balassa sostiene, en relación a esto último, que la supresión *absoluta* de barreras aduaneras entre distintas unidades económicas nacionales es el estado de cosas que se alcanzaría al final de la evolución del proceso<sup>16</sup>. Otros estudiosos agregan que esta medida debería ir acompañada del término de todos los obstáculos a la movilidad de factores a nivel nacional<sup>17</sup>.

Entretanto, Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter privilegian más que las aristas económicas del proceso, las de orden político-administrativo-institucional al sostener que la integración involucra un proceso de cesión de soberanía a una entidad mayor y amplia<sup>18</sup>. Una idea similar es la que plantea Ramón Tamames al puntualizar que en estos procesos es fundamental contar con una política supraestatal que sea capaz de coordinar los factores de índole económico y superar las discrepancias que a nivel local o nacional pueda generar el proceso<sup>19</sup>.

Parece lógico pensar que los procesos de integración, por su propia dinámica, exigen la creación de instituciones que tengan ciertas características de supranacionalidad para poder garantizar el cumplimiento de los acuerdos que hayan adoptado los países miembros. Esto por qué, como afirma un teórico:

*“(...) los miembros de un esquema de integración -de acuerdo con algunas metas colectivas por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos con el alcance de dichas metas- intentan resolver su insatisfacción bien sea recurriendo a la colaboración en otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la intensificación de sus compromisos en el sector original (aumentando la profundidad del compromiso mutuo) o bien recurriendo a ambas simultáneamente”<sup>20</sup>.*

<sup>16</sup> Balassa, Bela: *Toward a theory of economics integration*, Kiklos, Nº 1, 1961, pp. 1-5.

<sup>17</sup> Myrdal, Gunnar.: *An international economy*, Harper, New York, 1956, p. 11

<sup>18</sup> Haas, Ernst B. y Schmitter, Philippe.C.: *“Economics and differential patterns of political integration: projection about unity in Latin America”*, en *International political communities: An anthology*, Anchor Books, New York, 1966, p. 265.

<sup>19</sup> Tamames, Ramón: *Estructura económica internacional*, Editorial Alianza, Madrid, 1960, p. 174.

<sup>20</sup> Schmitter, Philippe.C.: *“Three neo-functional hypotheses about international integration”*, *International organization*, Nº 23, 1969, p. 166., p. 166.

Así un proceso que se inicia mediante acciones conjuntas en áreas poco sensibles puede terminar en ciertas controversias debido a la evolución o desbordes de la integración.

Una propuesta cercana a las anteriores, y que más bien busca una ecuación económico-institucional, es la que considera que los procesos de integración deben caracterizarse no tan solo por la unificación de las economías nacionales en una zona ampliada, sino también por la unificación absoluta de las políticas cuya dirección se entrega a organismos centralizados<sup>21</sup>. En la definición entregada por Ileana di Giovan nos encontramos con similar idea, vale decir que:

*“(...) la integración es el status jurídico en el cual los Estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de construir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional”<sup>22</sup>.*

Con todo, es necesario precisar que teóricos como Ernst B. Haas, Philippe C. Schmitter y Ramón Tamames colocan el acento en los factores políticos supranacionales, lo que los acerca a la *teoría del funcionalismo* que se basa en la esperanza de que se deleguen un número creciente de labores comunes a organismos que tienen funciones específicas y que cada una de ellas pase a ser, con el transcurso del tiempo, supranacional, es decir, superior a los gobiernos participantes en cuanto a poder y autoridad. Así, y según esta teoría, *“(...) las naciones del mundo se integrarán gradualmente en una comunidad única dentro de la cual la guerra será imposible”<sup>23</sup>.*

<sup>21</sup> Tinbergen, Jan: *Op. Cit.*, p. 67

<sup>22</sup> di Giovan, Ileana: *Derecho económico y las relaciones internacionales*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pp. 144-145.

<sup>23</sup> Deutsch, Karl W.: *Op. Cit.*, p. 300. Cfr. Haas, Ernst B. y Schmitter, Philippe C.: *Op. Cit.*, p. 265. Schmitter, P.C.: *“Three neo-functional hypotheses.”* Véase también Groom, A. J. y Taylor, Paul: *Functionalism: Theory and practice in international relations*, University of London Press, Londres, 1974.

Explicando como opera el funcionalismo Karl Deutsch sostiene que *“los gobiernos participantes delegan algunas tareas específicas a una dependencia común. Pero estas tareas no son muy importantes y por ello, normalmente, no transfieren a la nueva agencia el poder general suficiente como para permitirle ser*



En todo caso, y dado los objetivos y dinámica de los organismos, es difícil que esta teoría cristalice. En efecto, muchas entidades supranacionales no pueden legislar, recaudar impuestos y el nivel directivo lo componen representantes de los gobiernos miembros que acuden debidamente instruidos a las reuniones.

Este aspecto político es el más conflictivo dentro de la integración, ya que hay una cesión de soberanía entre los territorios que forman parte del acuerdo. Dicho elemento se presenta en formas de integración en donde se ha profundizado, por lo cual la presencia de un órgano supranacional se hace necesaria.

Visto en esta perspectiva no existe una definición unívoca del concepto de integración económica, pero puede ser concebido como un proceso en virtud del cual un conjunto de instituciones emprenden una serie de acciones comunes, tendientes a estrechar los vínculos económicos entre un grupo de unidades nacionales que permite la generación de un espacio de interdependencia entre ellos. En su interior se hacen intentos para crear una estructura institucional deseable, a fin de optimizar la política económica de los países como un todo, por lo cual, se transforma en una opción de estrategia económica importante para alcanzar el desarrollo sostenido y una inserción en la economía mundial. Supone una liberalización de los factores productivos (bienes, capitales, mano de obra) y una gradual armonización de las políticas involucradas, como la arancelaria, monetaria y fiscal, en la necesidad de crear un solo mercado uniforme u homogéneo a todos los países miembros.

La evolución de este proceso de integración comprende una serie de etapas que es indispensable recorrer gradualmente para alcanzar la meta final. Se parte por una *zona de libre comercio* en la que existe libre movilidad de productos; luego se pasa a una *unión aduanera* debido al establecimiento de una barrera común frente a terceros. Sobre esta base se empieza a permitir la movilidad de los factores productivos, llegando así al *mercado común*. Finalmente, en virtud de la coordinación de políticas, se establece la *unión económica*. Vale decir la creación de un espacio económico más amplio dentro

---

capaz, ni siquiera "en la práctica", de un acto que requiera de la fusión global". Deutsch, Karl W.: *Op. Cit.*, p. 374.

del cual existe una nueva división del trabajo, basada en la libre movilidad de factores y productos.

## **B. Los modelos de integración<sup>24</sup>**

Una vez establecido el marco de referencia general es posible distinguir diversos modelos de integración. En primer lugar, existe un enfoque que privilegia el impulso a la interdependencia mediante acciones específicas que conllevan un beneficio intrínseco para los países miembros, pero no necesariamente implica el nacimiento de un sujeto internacional mayor. Tal propuesta se conoce como integración a nivel *micro* o por proyectos.

### **a) Integración a nivel micro o por proyectos**

Esta se basa en la implementación de proyectos o acciones específicas que cada país no es capaz de emprender por sí sólo, *“(...) se caracteriza por el beneficio intrínseco que significa para los países participantes cada una de las acciones sometidas a tratamiento común”<sup>25</sup>*.

El ejemplo clásico es el de la industria manufacturera.

Otras características de esta visión son que aparece como una integración impulsada desde el ámbito local o nacional en dirección a la instrumentación de acciones conjuntas -proyectos y programas- que permitan resolver problemas similares. Por otro lado, en la integración por proyectos lo importante son los objetivos inmediatos o las etapas que se han trazado y los beneficios que pueden obtenerse de cada una de ellas; lo cual no impide que cada acción pase a formar parte de un esquema más amplio de interdependencia entre sus miembros, aunque esto último no es su objetivo prioritario. Por lo demás, este enfoque se concibe como un complemento al desarrollo de los países que suscriben el proyecto común. A este respecto se sostiene que *“(...) se parte del supuesto de que dicho tipo de integración no*

---

<sup>24</sup> Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *“Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración centroamericana”*, en *Revista Integración Latinoamericana*, octubre, 1980, año 5, N° 51, pp. 18-35. Publicado también en *Temas sobre integración latinoamericana*, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica, 1979. Cohen O., Isaac: *“El concepto de integración”*, *Revista de la Cepal*, N° 15, diciembre, 1981, pp. 149-159.

<sup>25</sup> Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *Op. Cit.*, p. 19

*debe sustituir ni interferir, en la medida de lo posible, los esfuerzos nacionales de desarrollo*<sup>26</sup>.

Considerando que la integración por proyectos traza metas y objetivos para todos los países comprometidos, es de esperar que los Estados adoptarán todas las medidas pertinentes y necesarias para la articulación y concreción de las acciones conjuntas, de este modo no pareciera existir justificación para la creación de instituciones regionales de carácter supranacional. Finalmente este esquema de integración acepta cualquier grado de intervención estatal, por lo demás al sector gubernamental corresponderá un papel trascendental en las gestiones sobre la ubicación de los proyectos regionales elegidos.

#### ***b) Integración global.***

En segundo término, en la integración global todos los aspectos vinculados con el desarrollo se someten a un tratamiento común.

El presente esquema de integración busca una integración global y progresiva que comprometa todo el aparato productivo de los países miembros. El objetivo último es llegar a constituir una unidad más amplia. Así, y en este sentido, se pone *“(...) el mayor énfasis en una visión de integración gradual dirigida desde arriba hacia abajo, es decir, que tienda más a llegar a acuerdos de tipo global que a impulsar actividades concretas dentro del marco de dichos acuerdos globales”*<sup>27</sup>.

Al interior de este esquema se perciben dos vertientes no excluyentes entre sí: uno, dicen los teóricos, de carácter liberal (integración de mercados) y, otro, de cuño más estatal (desarrollo integrado). La primera, la integración de mercados, plantea ampliar el mercado nacional a uno regional a partir de una primera etapa en la que se define una *“zona de libre comercio”* en la que los países miembros adoptan un arancel cero que beneficia a los productos originarios de la región, medida que no favorece a terceros países ante los

<sup>26</sup> Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *Op. Cit.*, p. 20

<sup>27</sup> Cepal, *“Sugerencia para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana”*, (E-Cepal/CCE/367/Rev. 3), abril, 1975, pp. 50-51, citado por Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *Op. Cit.*, p. 19

cuales se siguen manteniendo trabas arancelarias<sup>28</sup>. En un segundo momento de desarrollo se estructura la “*unión aduanera*” que junto con el libre comercio de productos originarios de la región, establece un arancel externo común. Seguidamente, el “*mercado común*” sería la forma más perfecta de integración económica, al levantarse las restricciones al comercio, al movimiento de capital y de trabajo. Por su parte, la “*unión económica*” vendría a ser la suma de lo anterior más la armonización, entre los países miembros, de las diversas políticas económicas, monetaria, fiscal, social, etc..

Como este esquema de integración se identifica con el liberalismo económico se admite que al interior de la zona de libre comercio las fuerzas del mercado conducirán a una reasignación óptima de factores, con lo que el aparato productivo alcanzará una mayor eficiencia. Además, se debe considerar que un mercado más amplio genera un mayor nivel de competitividad.

El objetivo del proceso de integración de mercados es la elevación del nivel de bienestar, para ello es necesario coordinar y armonizar algunas políticas económicas luego de la plena apertura del intercambio de bienes y factores, esto para evitar distorsiones en la asignación de recursos dentro de la zona de integración. Así, y desde el punto de vista institucional, el traslado de atribuciones se puede producir en etapas avanzadas del proceso.

Con todo, la *integración de mercados* muestra mayores dificultades para enfrentar el problema distributivo, ya que en su esquema las inversiones tienden a concentrarse en países de mayor desarrollo relativo o de mercados más amplios.

Por su parte, el estilo de *desarrollo integrado* tiene como meta acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros de un proceso, y se orienta hacia la optimización de la política económica como un conjunto, de ahí

---

<sup>28</sup> Su principal teórico es Jacob Viner: *Op. Cit.*, pp. 41-55. Véase también Cooper, C. A. y Massell B. F.: “A new look at customs union theory”, *The Economic Journal*, LXXXV, N° 300, diciembre, 1965, pp. 742-747; Johnson, Harry G.: “An economic theory of protectionism, tariff bargaining, and the formation of customs union”, *The Journal of Political Economy*, LXXIII, N° 3, junio, 1965, pp. 256-283; Krauss, Melvyn B.: “Recent developments in customs union theory: An interpretative survey”, *Journal of Economic Literature*, X, N° 2, junio, 1972, pp. 413-434; Lipsey, R. G.: “The theory of customs unions. A general survey”, *Economic Journal*, LXX, N° 279, septiembre, 1960, pp. 496-513; Meade, James E.: *The of customs unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955; Ibidem: *Problems of Economic Union*, University of Chicago Press, Chicago, 1953. Cepal, *El mercado común latinoamericano* (E-CN 12-532), julio, 1959, pp. 1-7.

que la coordinación de estas políticas es una condición previa o, al menos, simultánea a la apertura comercial por los requerimientos de la coordinación de políticas. Ello por que se le considera un instrumento adecuado para orientar la distribución de los factores a nivel regional y para promover la interdependencia gradual entre los países miembros de la zona integrada<sup>29</sup>.

Precisando aún más se afirma que al comparar el esquema de desarrollo integrado con el de integración de mercados “(...) *es cuando únicamente resalta al mayor grado relativo de intervención estatal de esta forma de abordar la integración, que por lo demás puede ser amplia o moderada, a criterio de los Estados que participan en el proceso*”<sup>30</sup>.

Finalmente, debemos precisar que ambos enfoques conciben el proceso de integración de modo evolutivo y rectilíneo, en el que a cada etapa le sucede otra en la construcción de un marco más amplio y profundo.

### **C. Variantes formales de la integración.**

Desde la teoría diferenciaremos, primero, los fenómenos de integración de aquellos otros más específicos de cooperación. Para muchos autores es necesario hacer la distinción entre integración y cooperación; se sostiene que la integración es de tal amplitud y flexibilidad que abarca ciertas acciones de cooperación. Según el profesor Balassa esta diferencia es tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Mientras la cooperación se encamina a medidas destinadas a disminuir la discriminación, por el contrario, la integración económica supone medidas encaminadas a crear alguna forma de discriminación<sup>31</sup>.

Entretanto, Hiroshi Kitamura nos dice que la integración económica debería pasar por tres etapas diferentes: la cooperación, la coordinación y la integración plena. Cada una de las etapas conduce progresivamente a la otra

---

<sup>29</sup> Para algunos teóricos éste estilo de integración no es recomendable para países en vías de desarrollo debido, fundamentalmente, al mal funcionamiento de sus mecanismos de mercado y al imperativo de tener entre ellos un desarrollo equilibrado. Remitimos a Kitamura, Hiroshi: “La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas”, en Wionczek, M: *Integración de América Latina, experiencia y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 26-49

<sup>30</sup> Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *Op. Cit.*, p. 22

<sup>31</sup> Balassa, Bela: *Op. Cit.*, nota 16, p. 2.

de acuerdo con el grado en que se limita la soberanía nacional<sup>32</sup>. La cooperación internacional correspondería a las consultas referentes a política económica a Organismos Internacionales, como el FMI o el GATT. No constituye integración ya que no posee elementos orientados hacia la creación de una estructura deseable, sin embargo, cuando la cooperación es institucional representa y forma parte de una etapa de la integración. La cooperación económica mutua es un elemento coadyudante de un proceso de integración<sup>33</sup>.

Como hemos señalado anteriormente, la integración económica básicamente es un proceso en el cual se van eliminando progresivamente las barreras al intercambio comercial entre países miembros y, dependiendo de la profundidad de dicho proceso, se van liberalizando la circulación de factores, armonizando políticas macroeconómicas, y se establecen órganos supranacionales.

#### ***a) Cooperación económica.***

Suele basarse en acuerdos que no contemplan una cesión significativa de soberanía (capacidad de decisión) por parte de los Estados signatarios y persigue la adopción de medidas encaminadas a reducir los niveles de discriminación entre países (a menudo en el ámbito comercial), sin pretender su completa eliminación.

#### ***b) Integración económica internacional.***

Por el contrario, la integración económica internacional suele implicar alguna cesión significativa de soberanía desde los Estados nacionales hacia las instituciones comunes y supone la puesta en práctica de instrumentos destinados a eliminar algunas formas de discriminación entre los países involucrados, aunque eventualmente puede mantener e incluso reforzar otras políticas discriminatorias frente a terceros. El ejemplo más sencillo se refiere al

---

<sup>32</sup> Kitamura, Hiroshi: *Op. Cit.*, en Wionzek, Miguel: *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>33</sup> Manual de Integración Latinoamericana, CEMLA, Caracas, 1987, p. 211.

de un acuerdo comercial entre dos o más países, del que quedan excluidos terceros países.

En la misma concordancia temática, el profesor Balassa sostiene que atendiendo al carácter bilateral, regional o multilateral, la integración puede adoptar varias formas que representan diversos grados de integración. Así distingue: la Unión Aduanera, el Mercado Común, y la Integración Económica.

### **c) Unión Aduanera.<sup>34</sup>**

Esta se basa en tres conceptos distintos. Primero, liberación del comercio recíproco que puede ser gradual. Segundo, una tarifa externa común; los países miembros de la unión aduanera deciden igualar las tarifas que ponen a las importaciones con terceros países. Por último, los países pueden establecer una aduana común que recaude los fondos y luego los distribuya entre los países<sup>35</sup>.

Por lo tanto, en esta modalidad de integración cada país debe renunciar al establecimiento de una política comercial autóctona en favor de la política comercial conjunta. En América Latina existen tres esquemas de integración económica que tienen mucha similitud con una unión aduanera, también de mercado común e incluso de comunidad económica: el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM<sup>36</sup>.

### **d) Mercado Común.**

Concepto empleado frecuentemente en la teoría de la integración económica para precisar un esquema en el que, además de la libre circulación de bienes y tarifas externa común, existe la libre circulación de factores de producción. Es decir, en un mercado común, además de circular libremente las mercancías, deben hacerlo también los trabajadores, los capitales y los

<sup>34</sup> La Unión Aduanera se encuentra definida en el artículo XXIV, 8, a) del GATT.

<sup>35</sup> Seldon, Arthur y Pennance, F.G: *Diccionario de Economía*, Editorial Orbis, Barcelona, 1983, pp. 539-540. Bouzas, Roberto: "Integración y discriminación comercial en el Cono Sur. Un ensayo sobre algunos dilemas de políticas", en *El Cono Sur y las transformaciones globales*, FLACSO, North South, CLADDE, mayo de 1994, Santiago de Chile, pp. 134-135.

<sup>36</sup> Cline, William R. y Delgado, Enrique: *Economic integration in Central America*, Washington, The Brookings Institution, 1978. SIECA: *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, INTAL, 1973, 11 volúmenes. CEPAL, Oficina para el Caribe, *Economic Activity 1980 in Caribbean Countries*. CEPAL/CARIB 81/10, Caribbean Common Market, Council of Ministers, "The

servicios (libre prestación de servicios y libertad de establecimientos de las empresas). Cuando se verifican estas condiciones, estamos ante un proceso de integración más elevado.

En esta forma de integración los gobiernos de los distintos estados, conforme a su interés nacional, acuerdan el establecimiento de esta situación. Renuncian por ello a parte de su soberanía, entregando a instituciones específicas el ejercicio y armonización de las políticas domésticas<sup>37</sup>.

### ***e) Integración Económica.***

Ella constituye la forma más completa de la integración al unificar las políticas monetarias, fiscal, social, y anticíclicas, además, de requerir el establecimiento de algunas formas de autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros.

Hay que señalar, no obstante, que los esfuerzos y las instituciones destinadas a unificar políticas económicas, y el establecimiento de algunas formas de autoridad supranacional son necesarias desde las etapas iniciales del proceso de integración. Desde luego, en el Mercado Común deben existir aquellas condiciones que llevadas a su perfección, darán lugar a la Unión Económica y a la Integración Económica Total.

Por lo tanto, la integración total se refiere al proceso que tiende a la fusión plena de los sistemas económicos anteriormente separados.

El ejemplo más importante de integración económica, y a su vez de integración total, lo constituye la UE. El Tratado de Maastricht, se firma el 10 de diciembre de 1991, con lo cual se pretende crear un solo Estado, con unidad monetaria, económica y política exterior común. El avance de la unión es total, ya que se han unificado todas las políticas, incluyendo la más lenta y compleja, la unión monetaria.

Además, se crea el Instituto Monetario Europeo, el cual entró en funciones el 1 de enero de 1994, prelude del Banco Central Europeo (1997). El 1 de enero de 1999, empieza a regir la Moneda Unica Europea, el Euro; con

---

*Caribbean Community in the 1980's: report by Group of Caribbean Experts*", Georgetown, The Caribbean Community Secretariat, 1981.

<sup>37</sup> Arnaud, Vicente: *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 28.



ello se consolida la unión económica de Europa<sup>38</sup>. El Euro deberá coexistir con las viejas monedas nacionales hasta su reemplazo definitivo, el cual se encuentra previsto para el 1 de enero del 2002<sup>39</sup>.

#### **D. Evolución crítica de las teorías de la integración.**

##### **a) Conceptualizaciones previas.**

Ernst Haas, refiriéndose a la evaluación crítica de los estudios de integración hacia los años setenta, sostuvo que:

*“(...) los hallazgos de los estudios de integración regional...no son más que generalizaciones empíricas. Ellos son ciertos, es decir, son hipótesis verificadas, pero su distancia de los factores primitivos del comportamiento es poco clara, y de allí que su status teórico sea dudoso porque sus relaciones con otras variables potencialmente importantes no sea específica. Ni es aclarada su posición en un secuencia recurrente de tendencias o hechos”<sup>40</sup>.*

Esto llevo a reexaminar las teorías del federalismo, el transaccionalismo, el funcionalismo y el realismo, a la luz de la experiencia de los procesos de integración regional. El primero fue juzgado inadecuado para describir y proyectar la realidad de un proceso de integración que en ninguna parte habían generado gobiernos comunitarios similares a los federales ni en sus funciones internas ni en las externas. Por su parte, el transaccionalismo analizaba del aumento de volumen de transacciones entre los diversos países como un indicador de la vinculación que experimentaban las unidades políticas en el camino para la cesión de algunos espacios de soberanía. Sin embargo, estudios concretos de campo demostraron que algunos de sus componentes

---

<sup>38</sup> Sin embargo sólo 11 países adoptaran el Euro: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, España, Irlanda, Finlandia, Holanda, Portugal y Luxemburgo. Los restantes, Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Grecia, no lo harán por no haber cumplido con los criterios de convergencia económicos requeridos. Véase *Estrategia*, 25 de mayo y 5 de junio de 1998, p. 40 y 22 respectivamente.

<sup>39</sup> Abrisqueta, Jaime: *La construcción de Europa: Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea*, Editorial COLEX, Madrid, 1995, pp. 42, 152-153. Cecchini, Paolo; Garrigues, Antonio; Illescas, Rafael: *La Unión Europea: Eficacia y democracia*, Mc Graw Hill, España, 1994, p. 64-65.

<sup>40</sup> Haas, Ernst: “El estudio de la integración regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar”, *Revista de la integración*, N° 10, mayo 1972, pp. 85-139 (edición original inglesa en *International Organization*, Vol. 24, N° 4, 1970).

no eran necesarios de la integración, por ejemplo, el sentido de comunidad o el nacionalismo regional<sup>41</sup>.

Tanto el funcionalismo, y sobre todo el neofuncionalismo, habían tenido éxito en la descripción de las primeras etapas de los procesos de integración (expansión sector por sector, decisiones institucionales, etc). Sin embargo, posteriormente la trayectoria proyectada por los funcionalistas y neofuncionalistas no se mantuvo, dado que no consideraron adecuadamente la intensa politicidad de las relaciones económicas y de los problemas de bienestar entre naciones, el papel clave desempeñado por los gobiernos nacionales, y el influjo de la situación y acción internacional global<sup>42</sup>.

Finalmente, el realismo internacional, centrado en el análisis de puras relaciones de poder entre Estados, había sido incapaz de dar razón de la novedad cooperativa de la integración regional<sup>43</sup>.

#### ***b) Nuevas aproximaciones en la década de los setenta.***

El interés teórico de los procesos de integración, a pesar de la inadecuado de las conceptualizaciones previas, se mantuvo hacia los años setenta. Así Ernst Haas, padre del neofuncionalismo, enfatizó el problema de la soberanía y consideraba necesario distinguir entre proceso y resultado<sup>44</sup>.

Además, por aquellos años, el ambiente internacional (crisis económica mundial, la política de la OPEP y el deseo de un Nuevo Orden Económico que propiciaban los países subdesarrollados) ponen de manifiesto la interdependencia mundial y los cambios sistémicos que se estaban produciendo. Ernst Haas sostuvo, en 1975, que las teorías de la integración regional, aunque todavía parcialmente útiles para el diagnóstico, se habían vuelto obsoletas para el pronóstico de Europa Occidental y obsolecentes en el

---

<sup>41</sup> Los fundamentos teóricos del transaccionalismo fueron puestos por Deutsch, Karl W.: *Nationalism and Social Communication*, John Wiley New York, 1953; *Political community at the international level*, Doubleday, Garden City (New York), 1954; y *Political community and the north atlantic area*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1957. Una completa y madura exposición del transaccionalismo en Puchala, Donald J.: "International transactions and regional integration", *International Organization*, vol. 24, Nº 4, 1970, pp. 732-763.

<sup>42</sup> Las bases del funcionalismo fueron expuestas en la década del 40 por Mitrany, David: *A working peace system*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

<sup>43</sup> Véase Truyol y Serra, Antonio: *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, (2ª edición).

<sup>44</sup> Haas, Ernst: *Op. Cit.*, nota 40. Kaiser, Ronn D.: "Toward the copernican phase of regional integration theory", *Journal of Common Market Studies*, vol 10, Nº 3, march, 1972, pp. 207-232.

resto del mundo. La crítica apuntaba a que no identificaban correctamente el espacio en que se juegan las relaciones internacionales, se tornaba inadecuada en los procesos regionales de cambio y toma de decisiones, y en el error al predecir los estados terminales provisionales o resultados institucionales<sup>45</sup>.

Este cambio de la Integración a la interdependencia ha sido posteriormente evaluado por Henry Nau argumentando que los abordajes analíticos cambian al modificarse el contexto, razón por la que era necesario que lo trascendieran si se deseaba ofrecer una perspectiva. Este autor endosa a los neofuncionalistas un abandono prematuro de sus aportes analíticos distintivos y más poderosos frente a la emergente corriente de la interdependencia. Aceptando el riesgo de pasar por alto importantes diferencias dentro de las teorías de la integración y de la interdependencia, realiza una comparación de ambas<sup>46</sup>.

Por otro lado, Donald Puchala, plantea que con el propósito:

*“(...) de superar la confusión conceptual debemos dejar aparte los viejos modelos y, asumiendo que la integración regional podría muy bien ser algo nuevo que anteriormente nunca hemos presenciado en las relaciones internacionales debemos crear un marco analítico nuevo, más apropiado y más productivo”*

Y agregaba

*Sostengo que este nuevo modelo debe reflejar y suscitar, preguntas acerca de lo que la integración regional es...en el presente. En otras palabras debemos dejar de seguir sometiendo a prueba el presente según su progresión o regresión hacia futuros hipotéticos, puesto que realmente no podemos saber donde o cómo vaya a acabar la integración regional contemporánea”<sup>47</sup>.*

<sup>45</sup> Haas, Ernst : *The obsolescence of regional integration theory*, University California, Berkeley, 1975.

<sup>46</sup> Nau, Henry: “*From integration to interdependence: Gains, Losses and continuing gaps*”, *International organization*, vol. 33, Nº 1, Winter, 1979, pp. 140-141.

<sup>47</sup> Puchala, Donald J.: “*Of blind men, Elephants international integration*”, *Jornal of Common Market Studies*, vol 10, march, 1972, p. 277; citado Mariscal Berástegui, Nicolás: *Intentos de reestructuración de la integración centroamericana. 1961-1981*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 1983. p. 40.

Un neofuncionalismo crecientemente politizado ha logrado sobrevivir aceptando los intereses propios como motor de la actividad política y la lucha entre los diversos grupos de éstos, asignando a las instituciones y a las negociaciones entre las élites la tarea de resolver esos conflictos de intereses. Perviven en él sus raíces racional-tecnocráticas, pero la tendencia inicial a la separación de lo económico y lo político, de lo comunitario y lo nacional, ha sido considerablemente debilitada. Además, la estrategia del “desbordamiento” ha dejado de monopolizar la visión neofuncionalista para abrirse a nuevos caminos posibles y situaciones finales diversas<sup>48</sup>.

El intergubernamentalismo, por su parte, niega que lo comunitario constituya un género diferente de lo internacional. Enfatiza la acción de los gobiernos nacionales agregando diversos intereses internos y considera los procesos de negociación y de construcción del consenso a nivel comunitario como un mero refinamiento de las tradicionales relaciones entre los gobiernos. Sostiene que: *“(...) el factor clave es la percepción gubernamental de los problemas y la valoración que hacen de sus implicaciones para la defensa y promoción de los intereses vitales y el mantenimiento del control gubernamental sobre el sector”*<sup>49</sup>.

El transnacionalismo reconoce la importancia de los gobiernos nacionales como actores de la integración, pero éstos comparten su actuación con actores transnacionales los intereses de esos actores se identifican y operan más en base a lealtades y alianzas exteriores al Estado-nación que interiores a éste<sup>50</sup>.

*“La imagen prevaleciente del transnacionalismo es una de creciente descentralización, escapándose el poder de manos de los gobiernos, pero no acumulándose exclusivamente en ningunas otras, y desde luego no totalmente en manos de las organizaciones internacionales”*

51 .

---

<sup>48</sup> Webb, Carole: *“Introduction: Variations on a theoretical theme”*, en Wallace, Helen, Wallace, William and Webb, Carole (eds), *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley, London, 1977, p. 1-31; citado por Mariscal Berástegui, Nicolás: *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>49</sup> Webb, Carole: *Op. Cit.*, p. 20; citado por Mariscal Berástegui, Nicolás: *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>50</sup> Nos referimos especialmente a empresas multinacionales, grupos transnacionales de presión económica e incluso alianzas burocráticas transgubernamentales.

<sup>51</sup> Webb, Carole: *Op. Cit.*, p. 24; citado por Mariscal Berástegui, Nicolás, *Op. Cit.*, p. 45

El nuevo neofuncionalismo, el intergubernamentalismo y el transnacionalismo tratan, por tanto, de ofrecer nuevos marcos teóricos para el estudio de los procesos de elaboración e implementación de políticas en la integración regional.

### **c) Los enfoques modernos.**

#### **c. 1. La concepción funcionalista o gradualista.<sup>52</sup>**

Esta teoría inspiró a los padres fundadores de Europa en el primer impulso creador de las Comunidades Europeas. Según esta concepción, Europa sólo puede construirse de modo paulatino si los diferentes países que la forman ponen en común algunos sectores de sus economías. Esta primera solidaridad genera automáticamente una solidaridad mayor, hasta alcanzar la realización de una unión política plena y la creación de un Estado europeo. Esta teoría, al igual que la práctica que sugirió, estuvo dominada desde el comienzo por la prudencia tanto en los medios a emplear como en los fines a alcanzar. Ello explicaría que, por ejemplo, a la Comunidad Económica Europea no se le concedieran competencias en materias tan decisivas como la política monetaria<sup>53</sup>.

#### **c. 2. La concepción federalista o supranacional.**

Según esta teoría, sólo una autoridad supraestatal, esto es, un verdadero gobierno europeo y un verdadero estado Europeo, puede realizar la unidad del continente. Esta concepción hace especial hincapié en el campo de la ejecución de las decisiones normativas. Por tanto, esta perspectiva ha servido de verdadero motor político del proceso de integración. Desde esta perspectiva se han presentado las proposiciones más audaces apoyados generalmente por

---

<sup>52</sup> Chiti-Batelli, Andrea: *Il Parlamento Europeo Struttura-Procedura-Cocide Parlamentare*, Padova, Edizione CEDAM-PADOVA, 1982.

<sup>53</sup> Una visión general pero muy bien documentada sobre los modelos teóricos-metodológicos de la teoría de la integración en del Arenal, Celestino: *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª edición revisada y ampliada, Editorial Tecnos, S.A., 1993, Madrid, pp. 259-272.

destacadas personalidades del federalismo europeo como Alberto Spinelli o, muy frecuentemente, por el Parlamento Europeo.

### ***c. 3. La concepción confederalista.***

A la inversa que la concepción precedente, esta teoría afirma que los Estados nacionales deben conservar en sus manos las decisiones políticas supremas. Según Chiti-Batelli esta concepción ha determinado la particular estructura institucional de la Comunidad. Ello es así debido en gran medida a la influencia ejercida por la política exterior francesa en la creación de las instituciones de carácter intergubernamental, que pretendía asegurar que nunca se adoptarían en ellas acuerdos que pudieran violar los intereses nacionales de Francia.

### ***c. 4. Interpretación supranacional.***<sup>54</sup>

Parte de un análisis en el que las instituciones tienen poderes supranacionales y las decisiones son tomadas en acuerdos intergubernamentales. El fin último de todas estas decisiones sería crear un sistema político europeo, basado en un sistema institucional propio y, en consecuencia, diferenciado de los Estados nacionales. La perspectiva supranacional toma cuerpo en dos grandes interpretaciones. La primera, a la que denomina clásica, estaría a su vez compuesta por tres corrientes teóricas:

- Jurídica. La comunidad es ante todo un sistema institucional y jurídico cuyos referentes fundamentales son los Tratados -fuentes de derecho- y la actividad del Tribunal de Justicia.

- Neofuncionalista. Merced a la práctica de la cooperación entre los Estados, la Comunidad avanza hacia mayores grados de integración.

- Federalista. Esta corriente pone el énfasis en la adquisición permanente de poderes por parte de las instituciones comunitarias y en la formación de una verdadera comunidad política.

La segunda corriente en que toma cuerpo la perspectiva supranacional se denomina neoinstitucionalismo. Este enfoque es el más reciente de esta

---

<sup>54</sup> Attina, Fulvio: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

perspectiva. Se fundamenta en ciertos estudios de la ciencia política que comienzan a replantearse el papel desempeñado por ciertos actores -por ejemplo los parlamentos- en los sistemas políticos actuales.

***c. 5. La interpretación intergubernamental.***

Su patrimonio teórico procede en gran medida de la teoría realista de las Relaciones Internacionales<sup>55</sup>. Los representantes de la interpretación intergubernamental explican el proceso europeo como una simple cooperación diplomática entre gobiernos. Para esta perspectiva, la Comunidad no pasa de ser una organización internacional donde los verdaderos actores son los gobiernos.

Esta peculiar relación entre teorías y práctica unida a la escasa capacidad explicativa de algunos conceptos empleados en el análisis, ha llevado a los teóricos de la integración a definir el proceso de construcción europea simultáneamente bien como un proyecto federal, confederal, supranacional o, sencillamente, *sui generis*.

---

<sup>55</sup> En este aspecto remitimos a del Arenal, Celestino: *Op. Cit.*, pp. 126-152.

Presentamos a continuación el escenario internacional en el que despuntan, durante la segunda mitad del siglo XX, los esfuerzos de integración; partiendo evidentemente por el ejemplo europeo.

Luego, nos concentramos en los elementos que impulsan el proceso de integración en América Latina, aquí se percibe el desarrolló de una emergente industrialización previa a la segunda Guerra Mundial. Fue éste hecho el que provocó en Latinoamérica la obligación de seguir una estrategia de desarrollo basada en la industrialización para detener las importaciones y fortalecer los mercados internos.

Mostramos como dicha tendencia fue lentamente desapareciendo y generando críticas durante los años cincuenta, al estancarse el crecimiento de las exportaciones del período de guerra y alcanzar su punto máximo el proceso de industrialización nacional. Entregamos la posición de la CEPAL y las fórmulas que propuso dicho organismo internacional.

Posteriormente, damos a conocer los primeros procesos de integración latinoamericano, haciendo una referencia al siglo XIX con la Carta de Jamaica y al Congreso de Panamá planteado por Simón Bolívar. Conscientes de que la idea de unión económica general latinoamericana tiene una larga genealogía, concluimos el apartado dando cuenta de los proyecto que fueron surgiendo en el escenario del continente y del impulso que reciben estas ideas mediante la CEPAL en la segunda mitad del siglo XX



### ***A. Factores que impulsan el proceso de integración.***

El escenario internacional al término de la Segunda Guerra Mundial era bastante sombrío. En 1945, Europa se encontraba desintegrada, con diez años de recesión económica (1929-1939) y seis años de guerra (1939-1945), se debatía entre la escasez de recursos, el endeudamiento y un déficit de infraestructuras. Así por ejemplo, Gran Bretaña naufragaba en su intento de volver a la convertibilidad de la libra esterlina; Francia nacionalizaba amplios sectores de la industria y de la banca; y Alemania se encontraba ocupada cuatripartitamente.

En lo político surgió un orden bipolar, con Estados Unidos en el Oeste y la Unión Soviética en el Este. Se instaura la Guerra Fría<sup>56</sup>. En lo económico, en cambio, se crearon las bases para un nuevo orden económico, fundado en el multilateralismo e impuesto en la Conferencia de Bretton Woods (1944), del cual nacen el BM y el FMI.

Para Europa, fueron años de transición entre el cese de la hostilidad y el comienzo de la cooperación internacional. Para ello el viejo continente tenía dos caminos, el primero era recibir ayuda de Estados Unidos, o bien, optar por la planificación de corte socialista. La parte occidental prefirió la primera alternativa, que se canalizó a través del Plan Marshall, el que a partir de 1947 concedió préstamos y donaciones a la Europa devastada.

Dicha ayuda consistió en el envío de un volumen considerable de recursos, suma que llegó a 24 mil millones de dólares, de los cuales el 90% total de los fondos invertidos en el mencionado Plan fue en forma de donaciones definitivas y el 10% restante en préstamos. Los europeos,

---

<sup>56</sup> Existe un amplia bibliografía sobre el tema de la Guerra Fría. Remitimos por lo mismo al trabajo de Pereira Castañares, Juan Carlos: *Los orígenes de la Guerra Fría*, Cuadernos de Historia, Nº 28, Arco Libros, Madrid, 1997, pp. 71-73. Una visión panorámica de su problemática en Veiga, Francisco (et. al.): *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría. 1941-1991*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

conscientes de que esta ayuda de la nueva potencia emergente era temporal, emprendieron la articulación de un modelo de integración.

Para la distribución de los recursos económicos aportados por el Plan Marshall, se crea el 6 de abril de 1948, la OEEC. Su gestión fracasa, “(...) *ya que no pudo lograr ni la Unión Aduanera que pretendía, ni la coordinación económica, financiera o de estabilidad de cambios monetarios que ambicionaba, ni menos aún abrir caminos al establecimiento de una comunidad política entre los Estados de Europa Occidental*”<sup>57</sup>.

En este escenario, el 18 de abril de 1951, nace el Tratado de la CECA, ratificado el 23 de julio de 1952, por Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia. Estos mismos países, el 25 de marzo de 1957, firmaron en Roma los Tratados constitutivos de la EURATOM y la CEE, que entraron en vigor el 1 de enero de 1958. Se iniciaba así el proceso de integración económica europea, que servirá de modelo o referente para otros procesos en el mundo<sup>58</sup>. Resulta importante mencionar, además, que el desarrollo de dichos procesos de integración se debió al nuevo orden económico fundado en el multilateralismo impuesto en la Conferencia de Bretton Woods de 1945, del cual nacieron el BM y el FMI. Asimismo, en 1947 se firmó el GATT que estimulaba el multilateralismo basado en normas e

<sup>57</sup> Abrisqueta, Jaime: *Op. Cit.*, p. 26-27.

<sup>58</sup> La bibliografía sobre el proceso de integración europeo resulta ya inmanejable, con todo hemos tenido a la vista: Abejon, M.: *La Europa de los Doce*, Barcelona, Salvat, 1986; Areilza, J.M.: *El ideal europeísta de entreguerras*, Historia 16, Siglo XX-11, 1983; Beloff, M.: *Europa y los europeos*, Barcelona, Plaza y Janés, 1961; Brugmans, H.: *La idea europea (1920-1970)*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972; Chabod, F.: *Historia de la idea de Europa*, Madrid, Ed. Nacional, 1967; Díez del Corral, L.: *El rapto de Europa*, Madrid, revista de Occidente, 54; Duroselle, J. B.: *Historia de los Europeos*, Madrid, Aguilar, 1990; Gerbet, P.: *La construction de l'Europe*, París, Imprimerie Nationale, 1983; Fernández Navarrete, Donato: *Historia y economía de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Ramón Areces, 1999; Keynes, J. M.: *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987; Madariaga, S.: *Carácter y destino de Europa*, Madrid, Espasa Calpe, 1980; Medina, M.: *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974; Monnet, J.: *Les Etats Unis d'Europe ont commencé*, París, 1955; Morin, E.: *Pensar Europa. La metamorfosis de Europa*, Barcelona, Gedisa, 1988; del mismo autor: *Tierra-Patria*, Barcelona, Ed. Kairós, 1994; Ortega y Gasset, J.: *Europa y la idea de nación*, Madrid, Alianza, 1985; Pérez Sánchez, Guillermo y Martín de la Gurdia, Ricardo M.: *Historia de la integración europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 1ª. Edición, 2001; Rougemont, D de: *Tres milenios de Europa*, Madrid, Revista de Occidente, 1963; Schuman, R.: *Pour l'Europe*, París, Nagel, 1963; Sodupe, K.: *La visión soviética de la integración europea: el caso de la CEE, 1957-1969*, Bilbao, Universidad País Vasco, 1987; Spaak, P. H.: *Combates sin acabar*, Madrid, Espasa Calpe, 1973; Truylol, A.: *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1982; Zörgbibe, Ch.: *La construction politique de l'Europe, 1946-1976*; Whyte, Francis: *La CEE: une communauté au tournant*, París, Les Editions Ouvrières, 1990; Harrison, D. M.: *The organisation of Europe: developing a continental market order*, London, Routledge, 1995; Grilli, Enzo: *The european community and the developing countries*, Cambridge University Press, 1993; Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang: *Guía de la integración europea*, Luxemburgo, Institutur Europaische, 1997; Fernández Ordóñez, Francisco: *El mercado único: La Europa sin fronteras interiores*, Madrid, Acción Institucional, 1992.

instituciones universales que promovían el libre comercio entre las naciones, apoyándose en la cláusula de la nación más favorecida.

Efectivamente, en casi todas las regiones del planeta se pudo observar la elaboración y ejecución de proyectos integracionistas que, en forma más o menos ambiciosa y cubriendo prácticamente todas las modalidades de integración económica regional, pretendían avanzar con diversa fortuna por el camino de la interdependencia y la solidaridad recíprocos.

El caso europeo constituye el más exitoso proyecto de integración, el que ha sido favorecido por la homogeneidad generalizada que se percibe en estos países en cuanto a sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales<sup>59</sup>.

Por su parte, Europa Oriental al igual que Occidente optó por la integración, pero sin la ayuda norteamericana y bajo un modelo distinto. Se eligió la planificación socialista para la reconstrucción que se materializó a través del COMECON. Formado en enero de 1949, por Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la Unión Soviética y Albania, su objetivo era fomentar la cooperación entre sus miembros. El comercio en el COMECON se daba a través de la fijación de reglamentos para el establecimiento de acuerdos bilaterales. Los países miembros del Comité, históricamente, consideraban el comercio como un mero mecanismo para conseguir bienes que no poseen en su mercado interno. El fracaso de esta experiencia se debió a la poca homogeneidad de los países que la formaban<sup>60</sup>.

Entretanto, y para América Latina, surgió por parte de Estados Unidos, el programa Alianza para el Progreso, destinado a estimular el ritmo de crecimiento de las economías latinoamericanas cuyo desarrollo era lento y desigual<sup>61</sup>.

El objetivo del programa era aumentar el ritmo del esfuerzo interno, canalizándolo más eficazmente hacia actividades preferentes del desarrollo y, paralelamente, elevar el flujo de recursos externos que complementaba los esfuerzos nacionales.

---

<sup>59</sup> Tamames, Ramón: *Op. Cit.*, p. 160.

<sup>60</sup> Appleyard, Dennis y Field, Alfred: *Economía Internacional*, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997, p. 482-484.

<sup>61</sup> Sobre relaciones interamericanas remitimos a Gil, Federico: *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Madrid, 1975; Martz, John D. y Schoultz, Lars: *Latin America, the United States, and the Inter American system*, Boulder, Colorado, 1980.

El flujo externo hacia América Latina alcanzó la suma de 10 mil millones de dólares, de los cuales el 70% se hizo mediante préstamos y solamente el 30% a través de donaciones no reembolsables. Para Felipe Herrera Lane: “(...) *la alianza significa que los Estados Unidos y Latinoamérica han unido sus fuerzas en un programa que no solo impone obligaciones sino que, además persigue objetivos que satisfacen mutuas necesidades*”.

En todo caso, y según este autor, ninguna cooperación externa nos haría salir del subdesarrollo, sino que es América Latina quien deberá trabajar para ella misma lograrlo<sup>62</sup>.

Por aquellos años, 30 de octubre de 1947, también se firmó el GATT, que sepultaba antes de nacer la proyectada Organización Internacional de Comercio, en la actualidad OMC<sup>63</sup>.

A la época de creación del GATT, gran parte de las relaciones económicas se daban en un rígido sistema bilateral, mediante el cual los países negociaban concesiones no extendibles a terceros.

El GATT estimulaba el multilateralismo basado en normas e instituciones universales que promueven el libre comercio entre las naciones, apoyándose en la cláusula de la nación más favorecida. En ella se estipulaba que toda ventaja, rebaja o privilegio comercial que un Estado miembro del GATT, otorgue a otros por medio de la firma de un acuerdo, automáticamente es extendido a los países signatarios del GATT<sup>64</sup>.

Sin embargo, el Acuerdo de Tarifas Aduaneras y Comercio paso a ser un pilar importante en el nuevo sistema económico, gracias a la instauración de prácticas comerciales que han favorecido la estabilidad y prosperidad económica.

Como se sabe, el ordenamiento económico internacional estructurado a partir de la segunda posguerra se fijó como objetivos fundamentales, en materia comercial, el surgimiento de relaciones basadas en el principio del libre comercio. Así el GATT precisa que uno de sus objetivos es la eliminación, mediante el mecanismo de la cláusula de la nación más favorecida, de

---

<sup>62</sup> Herrera Lane, Felipe: *América Latina: Desarrollo e integración*, Editorial Emisión, 1986, p. 32. Del mismo autor: *América Latina: Experiencias y desafíos*, BID-INTAL, 1974, p. 49-50.

<sup>63</sup> Aschentrupp, Hermann: “*La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral*”, en *Comercio Exterior*, México, vol. 45, N° 11, noviembre de 1995.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 850.

cualquier tipo de ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda una Parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él. No obstante, tal prohibición comprende, por supuesto, a los acuerdos parciales de integración económica y esta es la razón por la cual éstos se encuentran exceptuados de la prohibición anterior, si cumplen con determinados requisitos<sup>65</sup>.

Así el artículo XXIV del GATT reconoce la potencialidad de la integración comercial realizada mediante el establecimiento de *uniones aduaneras* o de *zonas de libre comercio*, alcanzadas en forma inmediata o como producto de un período de transición y, además, establece los requisitos que deben cumplir los acuerdos que se celebren entre los países miembros del Acuerdo<sup>66</sup>.

De este modo en el caso de la *uniones aduaneras*, los aranceles y otras regulaciones comerciales impuestas al comercio con terceras partes no deben ser en su totalidad más altas o más restrictivas que la incidencia general de los aranceles y las regulaciones vigentes en los territorios constitutivos. Para las *zonas de libre comercio*, los derechos de aduana y demás regulaciones restrictivas deben ser eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos. Por último, todo acuerdo para lograr lo antedicho debe comprender un plan y un programa para su establecimiento dentro de unos plazos razonables y adecuados.

Así, y de manera sucinta, todo acuerdo de integración económica debería aspirar a fijarse cualquiera de estas metas (unión aduanera o zona de libre comercio), acompañadas de un calendario para lograrlas. Esta concepción tuvo una gran influencia en el contenido de las disposiciones vigentes en materia de comercio internacional.

La concepción descrita influyó vitalmente sobre la normativa internacional vigente y la política exterior de algunos gobiernos. A partir de ahí el surgimiento de un solo espacio económico amplio, entendido como la total abolición de

<sup>65</sup> Wilcox, Clair: *A charter for world trade*, New York, Macmillan, 1949, pp. 70-71.

<sup>66</sup> Cuando en 1958-1959 la CEPAL propuso establecer una zona de preferencias comerciales en América Latina, se encontró en contradicción con el Acuerdo General. Luego, en noviembre de 1979, el mismo GATT, por decisión unánime de las partes contratantes decidió sancionar la llamada "cláusula de habilitación" que deja exentos de aplicación del art. I "los convenios, los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles".

barreras discriminatorias entre los países miembros del acuerdo, ha pasado a ser el significado con que generalmente se identifica y relaciona el concepto de integración económica.

El GATT ha contribuido de forma sustancial a la liberalización del comercio, por su carácter multilateral. Reúne en la actualidad más de 120 países miembros atraídos por los objetivos y principios que lo rigen. Los objetivos principales del GATT son la promoción al desarrollo, la armonización de accesos a los mercados, la disminución de las tarifas arancelarias y la supresión de barreras arancelarias.

### ***B. Los problemas de la industrialización en América Latina.***

Hasta antes de la Depresión de 1929 los países latinoamericanos fueron estimulados a ubicarse en el grupo de los que proporcionaban los productos primarios, a través de la constante entrega masiva de artículos manufacturados provenientes de Europa y Estados Unidos.

La grave crisis económica de 1929 significó para Latinoamérica reducir en forma sustancial todas las importaciones de bienes intermedios y de capital por falta de divisas. Como resultado de esta situación, se produjo un alza en los precios de los productos que eran manufacturados en el país, y un aumento en la demanda de los productos cuya elaboración se llevaba a cabo en la nación.

La Gran Depresión y las transformaciones que le sucedieron revolucionaron las relaciones comerciales de la región. La disminución de las exportaciones, el cese virtual del flujo de capitales extranjeros privados, el desequilibrio de la balanza de pagos y las dificultades de aprovisionamiento, fueron las consecuencias principales de la gran crisis en América Latina<sup>67</sup>.

Ante el estrangulamiento externo, los países latinoamericanos se vieron obligados a adoptar medidas que hasta entonces les eran desconocidas, tales como el control de cambios, las restricciones cuantitativas, los tipos de cambios diferenciales y otras más, con el fin de restablecer el equilibrio destruido por la crisis. Al mismo tiempo, algunos países latinoamericanos

---

<sup>67</sup> Röpke, Wilhelm: *Op. Cit.*, nota 12. Hodge, William y Myrdal, Gunnar: *Une économie internationale*, Presses Universitaires de France, París, 1958.

fueron llevados a crear algunas industrias elementales para satisfacer la demanda de productos importados.

De este modo, en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México se hizo posible ocupar una parte importante de la capacidad productiva no utilizada en centenares de pequeñas fábricas y talleres. Al mismo tiempo se produjo un estímulo para que se crearan nuevas industrias de características más o menos semejantes a las existentes, es decir, pequeñas y poco eficientes que sin embargo contribuyeron a satisfacer la demanda en forma aceptable<sup>68</sup>.

Con el transcurso del tiempo, los gobiernos comenzaron a estimular deliberadamente esta vía de crecimiento económico, estableciendo una fuerte protección arancelaria para la producción nacional. Ello supuso un importante paso para la transformación de las economías latinoamericanas, hasta entonces exportadoras de víveres y materias primas, en economías dotadas al menos de un sector industrial de creciente importancia, lo que llegó a ser considerado como síntoma de que algunos de estos países -los mayores y más avanzados- estaban, por fin, a punto de alcanzar un desarrollo equiparable al de las viejas potencias industriales.

El desarrollo de esta emergente industrialización se orientó en una primera etapa hacia el sector de bienes de consumo como alimentos, bebidas y textiles; algunos rubros de modestos requerimientos tecnológicos en la rama química y farmacéutica, para luego extenderse hacia la industria eléctrica liviana<sup>69</sup>.

A este hecho contribuyó también la existencia de una considerable demanda interna, producto de los abundantes recursos que se encontraban en manos de aquella población acostumbrada a importar. Los elevados precios del mercado interno así como la prolongación de medidas restrictivas llevaron de manera natural a algunos empresarios aislados a establecer industrias ya que *“(...) una parte del consumo e inversión nacionales que antes se satisfacía con importaciones se satisface en la nueva situación con producción interna”*<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> García, Rigoberto: *Economía y geografía del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.479

<sup>69</sup> Quintano Costa, Domingo: *La crisis de 1929 y sus efectos*, Santiago de Chile, 1945. Galbraith, John: *The great crash*, Boston: Houghton Mifflin, 1961.

<sup>70</sup> Ferrer, Aldo: *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México, F.C.E., 1964.

Conviene considerar eso sí que en casi ninguna parte el avance industrial anterior a la Segunda Guerra alcanzó a sustituir del todo las importaciones; la necesidad de los países periféricos de importar sobre todo bienes de capital y materias primas estaba limitada por la lentitud del crecimiento del parque industrial y contrarrestada por la tenacidad con que los países industriales buscaban distribuir las ventajas derivadas del acceso a mercados externos entre todos los rubros de su economía, con preferencia por los más deprimidos<sup>71</sup>.

Sin embargo, el carácter esencialmente circunstancial del surgimiento de la industria en los países latinoamericanos así como la ausencia de condiciones indispensables para instalarla y desarrollarla, explican el porque no siempre haya estado coordinada y en condiciones de cumplir las metas que se le asignaron.

Al estallar la Segunda Guerra Mundial, las naciones latinoamericanas se vieron en la necesidad de incentivar nuevamente el proceso de sustitución de importaciones, debido a que gran parte de la industria de Estados Unidos y Europa se había convertido a usos bélicos y las crecientes dificultades en el transporte marítimo impedían la adquisición de los artículos manufacturados. Así, la demanda de productos de la industria local fue tan intensa que la capacidad pronto se estiraría al límite<sup>72</sup>.

La paralización del abastecimiento de maquinarias, repuestos, bienes de consumo durables y otros productos, provenientes de los países comprometidos en el conflicto obligó a los países de América Latina a seguir una estrategia de desarrollo basada en la industrialización para detener las importaciones, fortalecer los mercados internos intensificando el proteccionismo y promover el desarrollo económico y social del continente<sup>73</sup>.

Las concepciones prevalecientes plantearon:

---

<sup>71</sup> Halperin, Tulio: *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, 1993, p. 379.

<sup>72</sup> Cardoso, Fernando: *El pensamiento de la Cepal*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, 1ª Edición, pp. 221-223. García, Rigoberto: *Op. Cit.*; Kahl, J.A.: *La industrialización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1965. Rippy, J. F.: *Latin America and the industrial age*, 2ª edición, Nueva York, 1947.

<sup>73</sup> Teichert, Pedro: *Revolución económica e industrialización en América Latina*, México, F.C.E., 1964. Una visión general en Furtado, Celso: *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, Santiago de Chile, 4ª edición, 1973, pp. 98-134.



*“(...) que las bases mismas de la integración han estado estrechamente ligadas al proceso de industrialización, en particular como respuesta al interés por aprovechar las economías de escala, las economías externas y la especialización de la producción. El mayor espacio económico, derivado de la liberación del comercio recíproco de los países miembros, proporciona a la industria la oportunidad de alcanzar un desarrollo más amplio, dinámico, persistente y eficiente que el basado únicamente en el mercado interno de cada país. A su vez, uno de los mecanismos para crear los fundamentos del mercado conjunto es la formación de una preferencia arancelaria regional o subregional, que dé lugar a una significativa diferencia en los aranceles aduaneros en favor del comercio entre los países miembros del acuerdo de integración”<sup>74</sup>.*

Estas tendencias o estrategias de desarrollo hacia adentro, impuesta por las circunstancias, por lo menos hasta fines de los cincuenta se vieron fortalecidas por el hecho de que durante largos períodos desde el segundo decenio de este siglo los términos del intercambio de América Latina se movieron desfavorablemente. Ello porque el continente era un simple suministrador de materias con precios que tendían a la baja, mientras que los estados industrializados ofrecían productos manufacturados con precios en alza.

En este sentido, se deben recordar, por ejemplo, los intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región, importante fuente de empleo y de generación de ingresos, públicos y privados.

Con todo, la industrialización supuso proyectar a América Latina una demanda de base tecnológica y de infraestructura propia de los países llamados desarrollados, que no podía ser financiada por la Región y que excedía las posibilidades de la mano de obra local. Por otra parte, las medidas proteccionistas, que favorecían el monopolio de las empresas restándoles eficiencia, dinamismo y productividad, impidieron que éstas pudiesen enfrentarse a la competencia internacional, razón por la que a partir de los

---

<sup>74</sup> CEPAL: *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982.

años cincuenta se hizo notar el fracaso relativo de este esquema de desarrollo<sup>75</sup>.

Frente al tema de la industrialización Claudio Véliz ha precisado que:

*“(...) la tecnología industrial necesaria para llevar adelante este proceso ya había progresado lo suficiente para poder ser descrita como esencialmente capital-intensiva, necesitando una fuerza de trabajo relativamente reducida, mejor entrenada y recibiendo salarios relativamente elevados. Esta tecnología fue incorporada por una sociedad que ya poseía, con harta anticipación, una civilización urbana preindustrial compleja. Las decisiones que resultaron en la industrialización rápida de gran parte del ámbito latinoamericano no fueron de origen periférico sino que fueron tomadas directamente por el poder central y apoyadas decididamente a través de políticas de subvenciones, tarifas discriminatorias, canalización de crédito y programas de fomento industrial administrados por agencias estatales”<sup>76</sup>.*

En los años siguientes al armisticio, Latinoamérica presentó alentadores signos de prosperidad económica, las reservas eran abundantes y las exportaciones aumentaban con rapidez a medida que se aliviaba la situación del transporte. Los países industriales necesitaban suministros mucho mayores de productos primarios para poder reconvertir sus industrias a fines pacíficos y reconstruir sus existencias de toda clase de productos, desde los bienes en curso de fabricación hasta productos finales<sup>77</sup>.

Las naciones latinoamericanas se habían convertido por primera vez en su historia en acreedoras netas no sólo frente a una Europa en ruinas sino frente a unos Estados Unidos, cuya gigantesca economía había respondido al

<sup>75</sup> CEPAL: *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, DOC E/CN-12/664, pp. 1-49, 1950. Arnaud, Vicente: *Op. Cit.*, p. 80-81.

<sup>76</sup> Véliz, Claudio: “*Centralismo, nacionalismo e integración*”, *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 1, abril-junio, 1969, p. 10.

<sup>77</sup> ONU-CEPAL, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, (preparado por Raúl Prebisch), *Boletín Económico de América Latina*, vol. III, N° 1, CEPAL, 1962. ONU-CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, 1963, Doc. E/ CN.12/ 659 Fev. 1.

estímulo de la guerra con un enorme salto hacia adelante. Esto hacía suponer que dicha coyuntura excepcional era la ocasión propicia para escapar de la situación marginal en que se encontraba la región en el plano de la economía mundial.

Las razones que justificaban esta creencia sobaban, ya que los principales países de la región exhibían en la inmediata posguerra un fuerte sector industrial que en algunos casos representaba el 20% del PNB; las exportaciones continuaban en aumento gracias a la venta de productos agrícolas o mineros; los inversionistas estadounidenses, y más tarde los europeos, se hacían presente en la mayoría de los sectores productivos de cada país. Esta industrialización junto al fortalecimiento del Estado intervencionista permitió que la clase media, por aquellos años en constante expansión, promoviera el retorno a las formas democráticas a las que había renunciado en los difíciles años del decenio de 1930.

Frente a este alentador panorama, la nueva etapa de industrialización requería no sólo modernizar la tecnología de las fábricas, sino realizar vastas inversiones de infraestructura, desde caminos hasta fuentes de energía, sin que esto significara una postergación a las demandas por insuficiencias acumuladas en otros sectores, como vivienda y comunicaciones.

De esta manera, los gobiernos de la región se esforzaron por conseguir financiamiento para sus proyectos de desarrollo de todo tipo como la instalación de industrias, mejoramiento de las explotaciones agropecuarias, transporte, salud y educación, entre otros. Fueron los mismos Estados que atrajeron el capital exterior con ofertas de tratamiento privilegiado, para mantener el crecimiento industrial. Por su lado, el BID, permitió que muchas de estas obras se concretizaron gracias a la inversión de capital extranjero.

Con estos alentadores antecedentes, existía coincidencia en creer que el giro favorable que en líneas generales la guerra había impreso en las economías de la región iba a mantenerse y consolidarse en la posguerra; los persuadía de ello el espectáculo de un viejo mundo reabierto al tráfico internacional y necesitado de todo lo que Latinoamérica podía aportar, desde alimentos hasta materiales para la construcción y materias primas para la industria.

Sin embargo, esa creencia fue lentamente desapareciendo durante los años cincuenta al estancarse el crecimiento de las exportaciones del período de guerra y llegar a su punto máximo el proceso de industrialización nacional.

Varios países estaban experimentando problemas con el desarrollo industrial, mientras persistían el desempleo y la pobreza, creando así mayor frustración en amplios sectores sociales.

Cuando esta frustración, junto con el lento ritmo del cambio, se propagó en diversos grupos, se desarrolló una serie de críticas contra el diseño de las políticas industriales. La causa de ellas fueron las dificultades asociadas a continuar la industrialización por sustitución de importaciones en compartimientos estancos, esto es, dentro de las fronteras de cada país.

Por ello un documento oficial sentenciaba categóricamente que:

*“(...) en años recientes se han venido acumulando pruebas de que la industrialización latinoamericana, a pesar de todo su vigoroso empuje y de todas sus innegables realizaciones, no ha cumplido de manera plena con el papel de instrumento promotor del desarrollo económico y social por excelencia que justamente se le atribuye”<sup>78</sup>*

Según dicha fuente oficial, las principales críticas a la industrialización latinoamericana son la pobre absorción de mano de obra y tendencia a una capitalización exagerada, estructura de producción no competitiva, costos elevados y ausencia de grandes mercados, entre otras<sup>79</sup>.

La razón última de este estancamiento económico -reflejado en la pérdida de velocidad del proceso industrializador- hemos creído encontrarla en el atraso tecnológico y económico de la agricultura que la condenaba a muy baja productividad. Esto, junto al bajo nivel de vida rural que era consecuencia de la persistencia de un orden social arcaico, extremaba la estrechez del mercado interno, en la que se descubría un freno poderoso a cualquier nuevo avance de la industrialización. Al continuo desarrollo de estos factores se sumó la

---

<sup>78</sup> ONU-CEPAL. *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, Doc. E / CN. 12/ 664, p. 9.

<sup>79</sup> *Ibidem.*, p. 36. En igual sentido ONU, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Ginebra, 1964, Doc. E/ CONF. 46/ 78.

progresiva recuperación de los niveles productivos de Europa occidental gracias a la ayuda económica brindada por Estados Unidos a través del Plan Marshall, la cual se reflejó en el constante aumento de la capacidad industrial de los países europeos y en el creciente surgimiento de ideas favorables a la integración económica.

El deficiente desarrollo del sector exportador en América Latina quedó reflejado en el vertiginoso descenso del excedente comercial del 3,9% del PIB en 1950 a sólo el 0,7% en 1960. Cuando ese excedente comercial desapareció, los países latinoamericanos se vieron incapaces de obtener préstamos de una cuantía significativa en los mercados financieros internacionales<sup>80</sup>.

En consecuencia, una restricción externa comenzó progresivamente a obstruir el crecimiento de la producción, los ingresos fiscales, el empleo y la inversión.

En gran parte de los países latinoamericanos se utilizó la financiación del déficit para limitar los efectos desfavorables de esta naciente restricción externa y también para financiar un ambicioso programa de inversión en infraestructura. Las necesidades de préstamos para el sector público crecieron rápidamente durante este período y en países como Argentina, Brasil y Chile, entre otros, los excesivos préstamos al sector público generaron presiones inflacionistas. De este modo, al desequilibrio externo naciente en la mayoría de los países latinoamericanos se agregó un desequilibrio interno.

Las altas tasas de inflación dieron pie a los primeros planes de estabilización de la etapa de posguerra, para los cuales se tenía que buscar financiación externa bajo la supervisión del FMI. Unida a esta fuente de recursos, estaba la condición de que los países latinoamericanos acosados por la inflación adoptaron una serie de políticas macroeconómicas monetaristas que no tomaban en cuenta las fuentes estructurales de la inflación. Estos

---

<sup>80</sup> América Latina había demandado importantes préstamos a los mercados financieros para paliar la crisis de 1929. El 53% de ellos permanecía impago al finalizar la década de los cuarenta, el 45% estaba recibiendo un pago ajustado, y sólo el 2% estaban siendo cancelado puntualmente. Quintano Costa, Domínguez: *Op. Cit.*; Galbraith, John: *Op. Cit.*

planes monetaristas de estabilización fueron materia de gran debate en América Latina y sufrieron duras críticas por parte de la CEPAL<sup>81</sup>.

Una de las principales preocupaciones de los economistas estructuralistas asociados a la CEPAL fue que las políticas ortodoxas de estabilización sólo funcionarían a costa de aminorar la marcha del proceso de industrialización, junto con el crecimiento de la inversión y el empleo. La insistencia excesiva de los monetaristas en la reducción de la absorción interna significaría que el control de la inflación se conseguiría a expensas de la inversión, una incómoda compensación para países empeñados en un esfuerzo concentrado para la industrialización.

El enfoque estructuralista trataba de reducir las presiones inflacionistas no reprimiendo la inflación, sino atacando las causas fundamentales de la misma, que estaban asociadas principalmente a la escasez de ciertos productos clave que restringían el crecimiento de la producción interna. Es así que se consideraban igualmente importantes en la lucha contra la inflación, tanto la modernización de la agricultura y el fomento de la industrialización por sustitución de importaciones, como el control de los agregados monetaristas<sup>82</sup>.

Bajo la presión de estos desequilibrios externos e internos y también motivados por consideraciones políticas e ideológicas, la mayoría de países latinoamericanos intentaron diversificar sus economías fuera de las estructuras tradicionales de producción.

Con la influencia de la CEPAL -en particular, la del economista argentino Raúl Prebisch- las naciones de la región trataron de acelerar el crecimiento económico sustituyendo a los productos básicos en el papel de motor del crecimiento por el sector manufacturero.

Sin embargo, la industrialización por sustitución de importaciones sufrió mucho por el hecho de que las políticas de comercio y de industrialización fueron realizadas mediante controles burdos, innecesariamente confusos y con bastante frecuencia peculiarmente ineficientes. Surgió una gran variedad de

---

<sup>81</sup> Bethell, Leslie: *Historia de América Latina*, Editorial Crítica, Cambridge University Press, 1997, p. 95. CEPAL Organización subsidiaria de las Naciones Unidas (ONU) creada el 28 de febrero de 1948 bajo la iniciativa del Consejo Económico y Social. Compuesto inicialmente por representantes de los países latinoamericanos, los Estado Unidos y por Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos quienes tenían posesiones en el continente.

<sup>82</sup> *Ibidem*, t. XII, p. 126

restricciones arancelarias y cuantitativas a la importación, múltiples tipos de cambio sumamente fluctuantes y diversos obstáculos administrativos a la exportación de productos básicos.

Por otro lado, existía conciencia, particularmente en los países pequeños y medianos, de que el desarrollo de esta política industrial, comenzaba a verse limitada por el tamaño de los mercados internos y la baja capacidad adquisitiva de la población. Prebisch estaba convencido de que al abrir progresivamente los mercados internos dentro de la región, las nuevas industrias se beneficiarían tanto de los mercados más amplios como de la competencia con sus iguales en la región. Dicha competencia reestablecería la disciplina del mercado en la industrialización por sustitución de importaciones.

A partir de aquí la doctrina de la CEPAL propuso una especie de involución parcial de los países latinoamericanos hacia ellos mismos que, sin llevarles a cortar con el centro, permitiera que el incremento de la cooperación pudiera hacer frente a un reordenamiento racional de las relaciones históricas y a la eliminación de los obstáculos que encontraban sus políticas de desarrollo o de simple superación de las situaciones de subdesarrollo. Esta cooperación entre los diferentes países de América Latina debería conducir, según la CEPAL, a la creación de un mercado ampliado a escala de la región el cual, por una especie de activación y de profundización comercial, permitiera progresar en la vía de la industrialización y, por ahí, del desarrollo de los diferentes países latinoamericanos. Esta ampliación del mercado -del plano nacional al plano latinoamericano- fue el contenido originario que asumió en la doctrina de la CEPAL el proyecto de integración externa de América Latina. La integración no apareció aquí sino como un medio con relación a la amplificación del mercado, la cual a su vez fue vista como un instrumento para la industrialización que, finalmente, apareció como la clave por excelencia del desarrollo económico<sup>83</sup>.

La limitación de los mercados de cada país latinoamericano -que pudo no haber sido obstáculo mayor en las primeras fases de la industrialización- impidió aprovechar las ventajas de las economías de escala y de una

---

<sup>83</sup> Moreno, Fernando: *La integración latinoamericana*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile, 1978, p. 94.

especialización más avanzada y, además, no aportó ningún estímulo a la prosecución de un proceso dinámico de inversiones, en particular en los países menos desarrollados. Junto a ello, la estrechez de los mercados nacionales impidió llevar la industrialización a otros sectores particularmente exigentes en tecnología y en inversiones. Así, la ampliación del comercio en la medida de lo posible a escala latinoamericana, más que como una condición, fue vista como un medio privilegiado con referencia tanto al lanzamiento o a la continuación del proceso de industrialización ya comenzado, como a su racionalización.

Tanto la constitución de un bloque comercial como el avance del proceso de industrialización y el acrecentamiento de las corrientes comerciales en realidad tenían por objetivo permitir a América Latina poder hacer frente a la tendencia del aumento y a la profundización del comercio entre países industriales, cuya consecuencia era agravar aun más la marginalización internacional de los países subdesarrollados<sup>84</sup>.

Frente a esto y al ejemplar modelo de integración comercial que los países de Europa occidental estaban dando a través de la constitución de las Comunidades Europeas y las rondas sucesivas para la liberalización de aranceles dentro del marco del GATT, las naciones latinoamericanas apoyaron la idea de integración regional, particularmente como medio para acelerar el proceso de industrialización.

### ***C. Los primeros procesos de integración. Introducción.***

Durante el siglo XIX Simón Bolívar definió y realizó el esfuerzo esencial para alcanzar la independencia política por medio de la lucha armada contra la Corona española. También sentó las bases de la organización de los nuevos Estados y el rumbo y función que ante el mundo debería desempeñar América Latina.

El escenario del continente a principios de la centuria se caracterizaba por un considerable grado de vulnerabilidad, consecuencia de la precaria independencia de las colonias españolas y la creciente amenaza de la Santa Alianza<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>85</sup> Frente a esta falsificación histórica, se mantiene viva entre los conocedores del derecho indiano la conciencia de que dentro de la monarquía española las Indias eran reinos o provincias, pertenecían a la



Por otro lado, las colonias inglesas del Norte, constituían un modelo para América del Sur, ya que habían logrado formar unidades políticas poderosas, los Estados Unidos de América. Ante la amenaza europea, se enuncia la Doctrina Monroe. Con ello se pone freno, por un tiempo, a los intentos recolonizadores de América Latina<sup>86</sup>.

Entretanto, en 1815, Bolívar escribe la célebre Carta de Jamaica, en donde efectúa un excepcional análisis global de nuestra región y adelanta muchos juicios confirmados por la historia. El genio y visión de Bolívar anticipa que la unidad de los Estados es una condición esencial para su preservación. Crear en América Latina una sola nación, teniendo como vínculo una lengua, un origen y costumbres comunes. El deseo de Bolívar se ilustra en sus propias palabras:

*“Yo deseo más que otro alguno ver formarse en América las más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y su gloria”. Luego propone “...un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo”.*

Y concluye,

*“esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración”<sup>87</sup>.*

---

Corona, no a España. Por tanto, mal puede calificárseles de colonias de España. Cood, Enrique: *Antecedentes legislativos y trabajos preparatorios del Código Civil de Chile*, vol 1 (único aparecido), Santiago de Chile, 1883. Prefacio “Los virreinos y sus subdivisiones, las capitanías jenerales y las audiencias no eran, por consiguiente, colonias de España, sino dependencias de la Corona de Castilla”. Cfr. Manzano Manzano, Juan: *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid, 1949. Del mismo autor *Historia de las recopilaciones de leyes de Indias*, 2 vols., Madrid, 1950-1956, reimpreso, Málaga, 1981. Levene, Ricardo: *Las indias no eran colonias*, Buenos Aires, 1951. Mucho tiempo antes, André al comenzar su obra cit. nota 37, p. 47, advertía “Decimos *reino* y no *colonia* porque la América española no era colonia. Durante el período de tres siglos impropriadamente llamado colonial, se decía y escribía en todos los documentos oficiales *reino* (en singular y en plural), *dominios*, *provincias*, *repúblicas*, que eran frecuentemente sinónimos. Decimos *Corona de Castilla* y no de *España*, por las razones que más adelante se verá (Las Indias pertenecían como reinos al monarca y no a España)”, Cood, Enrique: *Op. Cit.*

<sup>86</sup> La Doctrina Monroe nace en el año 1823, y es producto de la amenaza de la Santa Alianza de intervenir en Sudamérica para someter a las colonias españolas alzadas contra la metropoli, desde 1810. El contenido de la Doctrina Monroe se puede sintetizar en tres principios: no colonización, no intervención, aislamiento. Véase Pereira Castañares, Juan Carlos y Martínez-Lillo, Pedro Antonio: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales, 1815-1991*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, pp. 22-23. Kissinger, Henry: *Diplomacia*, Ediciones Grupo zeta, Barcelona, 1996, pp. 28-31.

<sup>87</sup> Mackenzie, Mauricio: *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1955.

El sueño de Simón Bolívar era una América unida e integrada, de éste modo apuntaba que *“(...) los Estados del Istmo de Panamá hasta Guayaquil formarán quizás una asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares podrá ser con el tiempo el emporio del universo”*<sup>88</sup>.

Y más adelante agregaba,

*“(...) es una idea grandiosa formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, tener, por consiguiente, un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; más no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América”*<sup>89</sup>.

Posteriormente, encabeza la histórica convocatoria al Congreso de Panamá. El 7 de diciembre de 1824, Bolívar envía desde Lima a los demás países recién liberados una convocatoria para celebrar un Congreso, que tendría como objetivo establecer una más estrecha forma de unión posible. Con tal iniciativa intentaba impedir la disgregación de América Latina y fundar una gran federación de pueblos unidos por una herencia y los mismos ideales de libertad. Al Congreso de Panamá fueron convocados los siguientes Estados: Colombia (que comprendía Venezuela, Colombia y Ecuador), México, Centro América (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Brasil y los Estados Unidos. El 26 de junio de 1826 se realizó la reunión en la ciudad de Panamá.

Los objetivos principales de la convocatoria establecidos por Bolívar fueron:

.- La formación de una confederación perpetua, unión y liga en paz y en guerra contra cualquier nación que intente dominar una parte de la América.

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 18.

.- No hacer Alianza con ninguna potencia extranjera, sino de común acuerdo.

.- Someter todos los conflictos, sin recurrir a la guerra, al Congreso permanente.

Sin embargo, por elementos centrífugos, que él mismo ya había intuido, no logra “(...) entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, que pertenece al ejercicio una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo flujo mantenga la uniformidad de sus principios y cuyo nombre solo calme las tempestades”<sup>90</sup>.

Finalmente, y como lo indica Tawsend:

*“(...) ninguna idea más longeva en el vasto arsenal doctrinario del Libertador que la idea de la unidad (latino) americana [...] La idea de una Latinoamérica unida, aun teniendo en cuenta el ilustre precedente mirandino, es de privativo cuño bolivariano y de vigente y notoria actualidad. Lo es también el encuadre de esta América unida en el escenario mundial. Con visión anticipada de nuestra época, en la cual los grandes espacios políticamente asociados son aquellos que predominan en el mundo, Bolívar instó, predicó y presionó en mil formas, a lo largo de su espectacular y heroica carrera, por que de nuestra independencia no pasáramos a la insignificancia o retrocediéramos a lo que el mismo llamó un nuevo coloniaje; para rematar señalando que para Bolívar era clarísimo que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación resultaban inseparables, pues no había independencia segura sin una confederación...”<sup>91</sup>.*

No obstante estos ideales, su cristalización sólo se produciría promediando el siglo XX. En efecto, la rápida recuperación y expansión industrial de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial impresionaron a los latinoamericanos. Algunos de ellos creyeron que la razón

<sup>90</sup> Herrera Lane, Felipe: *Op. Cit.*, nota 62, p. 194.

<sup>91</sup> Tawsend Ezcurra Andrés: *La nación de repúblicas: Proyecto latinoamericano del Libertador*, Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, 1988, p. 75.

principal del éxito europeo fue la integración económica inducida por la CEE, especialmente luego de haber recibido su aprobación teórica en la Carta de La Habana, que estudio la posibilidad de realizar una unión económica en Europa occidental, y después en el GATT.

Considerados como un referentes obligados, los líderes latinoamericanos plantearon que similares instituciones de integración económica, con las consiguientes modificaciones, serían exitosas en nuestro continente. Se entendía que la integración resultaba indispensable como un elemento para el desarrollo y que su adaptación al ámbito regional no era sólo factible sino necesaria. Por otro lado, se tenía conciencia de que su realización práctica involucraba la superación de grandes obstáculos entre los que había que contar la falta de financiamiento, la diversidad de estructuras sociales y económicas de los países latinoamericanos y las distintas ideologías políticas imperantes.

Las realizaciones concretas del movimiento de integración en Europa, el temor a sus efectos sobre las exportaciones de la zona, como resultado de los acuerdos de la Comunidad Económica en favor de las antiguas colonias africanas que les otorgaron preferencias arancelarias y otras garantías junto con las consideraciones expuestas anteriormente, constituyeron a nuestro parecer las razones que catalizaron el proceso de integración latinoamericano.

Por otro lado, América Latina, entonces, no deseaba quedarse al margen de la internacionalización de la vida económica y social, por el contrario, el continente fue el escenario donde surgieron movimientos y proyectos que abarcaron toda la geografía latinoamericana y exploraron el fenómeno integracionista desde diversas ópticas. La idea era la integración progresiva de las economías nacionales en un solo mercado continental.

La propuesta de una unión económica general latinoamericana tiene una larga genealogía, han sido muy numerosos los proyectos que bajo una u otra forma han planteado un reagrupamiento económico de estos países. El objetivo ha sido siempre el de facilitar el comercio entre los países de la zona, especialmente los fronterizos, mediante acuerdos comerciales.

Así por ejemplo, un primer intento tuvo lugar a comienzos de 1941, en la ciudad de Montevideo, donde se realizó la Conferencia Regional de los países

del Plata, conocida también como el **Proyecto de Unión Aduanera de La Plata**. Se contó con la asistencia de delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y con la presencia de representantes de Chile, Estados Unidos y Perú. En ella los países latinoamericanos realizaron intentos regionales para la promoción del comercio. El objetivo de la reunión era impulsar el comercio regional entre los participantes como una forma de compensar las pérdidas por la interrupción del normal intercambio con los países de Europa. Se buscaba la formación de un bloque económico cuyos Estados comerciaran libremente entre sí. En ella se adoptaron nueve convenios y 17 resoluciones, estableciéndose una oficina permanente en Buenos Aires<sup>92</sup>.

Durante los años de la segunda posguerra surgieron el **Proyecto de Unión Aduanera** entre Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá, en 1948; la **Convención de Complementariedad Industrial y de Libre Comercio** entre Argentina y Brasil, en 1949. Existen, además, diversos tratados comerciales y de unión económica, entre Argentina y otros países de la región; y el Proyecto de una **Organización Latinoamericana de Cooperación Económica**, propuesta por Uruguay, en 1949<sup>93</sup>. Por diversas razones ninguno de estas propuestas alcanzó su realización práctica.

Con todo, estos proyectos irrealizados dan cuenta de un espíritu de cooperación que necesitaría de algún tiempo para madurar, especialmente cuando la iniciativa de liberación del comercio intrarregional asumió proporciones definitivas.

La creación, en febrero de 1948, de la CEPAL, daría un impulso decisivo a la idea de la integración latinoamericana porque a partir de ahí se contaría con un organismo dedicado al estudio de los problemas económicos de la región.

El modelo de la sustitución de importaciones promovido por dicha entidad, y con el que se buscaba estimular el desarrollo de la zona, ejerció una fuerte

---

<sup>92</sup> Arnaud, Vicente: *Op. Cit*, pp. 80-81.

<sup>93</sup> Urquidí, Víctor L.: *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, CEMLA, 1960.

influencia durante las décadas del cincuenta y sesenta<sup>94</sup>. Esta política no incluyó, sin embargo y como fuera recomendado por este organismo, estímulos a las exportaciones de manufacturas, con lo cual la estrategia fracasó<sup>95</sup>.

Bajo la dirección de Raúl Prebisch, la CEPAL elaboró una serie de estudios destinados a buscar una salida a la crisis del sistema de comercio exterior y generar una nueva estrategia de desarrollo económico para América Latina<sup>96</sup>. En este sentido el 24 de junio de 1948, la entidad aprobó una Resolución en la que propuso discutir en un futuro próximo la oportunidad de crear una *unión aduanera* latinoamericana.

Un estudio de 1950, abordó el papel primordial del deterioro de la relación de intercambio entre América Latina y los países industrializados. Para el Secretario General de la CEPAL, conjurar esta situación suponía reducir el nivel de las importaciones, pero esta vez mediante un proceso de industrialización adecuado a cada estado y corregido en cuanto a competitividad. La apertura de los intercambios intraregionales se consideró entonces como el mecanismo más apropiado para desarrollar una industria de mayores proporciones.

La CEPAL se refirió insistentemente a la conveniencia de avanzar poco a poco, de acuerdo con las distintas condiciones de los países, y destacó la ventaja de la flexibilidad de instrumentos. Esa actitud se hizo evidente en sus juicios en cuanto al alcance de las fórmulas a que convenía recurrir. Sostenía que no había que perder de vista, como objetivo final, la fórmula del mercado común latinoamericano<sup>97</sup>.

Acorde con estas ideas la CEPAL auspició los primeros esfuerzos y ensayos de integración en Latinoamérica. Baste con recordar los intentos de

<sup>94</sup> Una definición del modelo en Alexander, Robert J.: *"The import substitution strategy of economic development"*, *Journal of Economic Issues*, vol. 1, diciembre de 1967, p. 293. Furtado, Celso: *Economic development of Latin America*, Cambridge University Press, 1970, p. 125.

<sup>95</sup> Arnaud, Vicente: *Op. Cit.*, p. 8. Nieto Solís, José Antonio: *Op. Cit.*

<sup>96</sup> Graillot, H: *"La longue marche de l'Amérique Latine vers l'intégration"*, en *Revue Française de Science Politique*, junio, 1969, pp. 618-619. Herrera L., Felipe: *"Développement, économique et intégration de l'Amérique Latine"*, en *Problèmes Économiques*, París, enero, 1969, pp. 12-20. La posición de la CEPAL definida por Raúl Prebisch puede verse en su trabajo *"Change and development: Latin America's great task"*, Inter-America Development Bank, Washington, D.C., 1970, p. 164.

<sup>97</sup> Véase a modo de ejemplo: CEPAL: *Estudio Económico de América Latina*, 1949., CEPAL: *Desarrollo económico, planteamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1961, 94 páginas. CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, Naciones Unidas, 1963, 152 páginas. CEPAL, *Evaluación de la integración económica en Centroamericana*: con el informe de 9º período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del istmo Centroamericano, Nueva York, 1966, 295 páginas.

Argentina y Chile en 1953, o el proyecto de “mercado latinoamericano integral” de 1956<sup>98</sup>. Así por ejemplo, y en ocasión de la visita del presidente argentino Juan Domingo Perón a la República de Chile en febrero de 1953, se firmó la declaración de Santiago, en que:

*“(...) ambos gobiernos se comprometían a arribar a una unidad económica, expresada por un Mercado Común, que implicaría la movilización recíprocas de las industrias más productivas, y la coordinación de los desarrollos económicos de los dos países. Se identificaban como los mecanismos más idóneos a la paulatina eliminación de los derechos de aduana entre Argentina y Chile, y a una sucesión de políticas que facilitarían tanto los ingresos externos de capital, como la complementación industrial”*<sup>99</sup>.

Sin embargo, no será hasta los años sesenta cuando se produzcan avances significativos.

Siguiendo con sus investigaciones frente al tema en 1954 la CEPAL elaboró un estudio titulado *“La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”*, en el que se refiere por primera vez a la necesidad de un *mercado regional* que ayude en la liberalización de los intercambios interlatinoamericanos<sup>100</sup>.

La tesis central del pensamiento cepaliano era que el mecanismo de la integración provocaría el cambio de las estructuras económicas y sociales de cada país, dado que las instituciones propias de este esquema de desarrollo podían intervenir en los sectores más diversos de la actividad económica.

El interés que despertaba este tema llevó a la creación, en noviembre de 1956, del Comité de Comercio cuyo objetivo era investigar sistemáticamente el tema del mercado regional latinoamericano sobre la base de una zona de libre

---

<sup>98</sup> de Imaz, José Luis: *“Perón e Ibáñez: el tratado económico argentino - chileno”*, Nueva Mirada a la Historia, Editorial Ver, Santiago de Chile, 1996, pp. 169-187.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>100</sup> CEPAL, *“La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”*, 1954, Publ. 11-G-Z.

comercio<sup>101</sup>. Luego, en febrero de 1958, en una reunión del Comité se fijaron los criterios del proceso de integración.

Reafirmando esta línea argumental otro documento de la CEPAL titulado “*El mercado común latinoamericano*”, de julio de 1959, motivaba a los gobiernos al afirmar que:

*“América Latina (...) no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo”.*

Y precisaba que:

*“(...) para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedio que requiere [...] América Latina necesita el mercado común”.*

En todo caso estimaba que lo anterior:

*“(...) sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables, y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia”.*

Por eso apelaba

*(...) a la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimiento y de establecer precisamente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental”*<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> La etapa de esclarecimiento y negociación comprendió dos reuniones del Comité de Comercio (1956-1959), dos reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, tres reuniones de consulta sobre política comercial (en 1958 y 1959), a parte de las reuniones dedicadas a Centroamérica, las reuniones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales y las reuniones gubernamentales de negociación que llevaron a la suscripción del Tratado de Montevideo y el Tratado General de Integración Económica del Itsmo Centroamericano.

<sup>102</sup> CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 59.II.G.4, México, D.F., Julio de 1959, p. 3



Las razones anteriores nos demuestran que los procesos integracionistas iniciados en la década de los cincuenta, fueron producto de la creciente dificultad que afrontaba la política de sustitución de importaciones y sus evidentes limitaciones a nivel nacional. Dicha política intentaba salir del plano nacional y proyectarse al ámbito regional, donde sus restricciones desaparecían o se atenuaban. Esto consistía en que cada país podía desarrollar las ramas industriales, respecto de las cuales tuviera una mejor situación competitiva, destinando parte de su producción a la exportación a otros países de la zona. Estas exportaciones le permitirían adquirir en los demás países del área los productos industriales que no sustituyera<sup>103</sup>.

De este modo los acuerdos formales de integración económica fueron considerados con frecuencia como los mecanismos más apropiados para perfeccionar y continuar la industrialización sustitutiva de importaciones dentro de fronteras ampliadas.

Las ideas de la CEPAL cristalizaron en julio de 1960 cuando se creó el MCCA fruto del Tratado de Managua suscrito por Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador.

El origen del mismo se encuentra en los tratados bilaterales de libre comercio firmados entre los países de América Central en la primera mitad del década de los cincuenta y en la creación del Comité de Cooperación Económica de América Central. Para 1958 se concluyeron dos tratados entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el primero relativo al régimen de integración industrial de América Central, y el segundo, el Tratado Multilateral Centroamericano de libre comercio y de integración económica. Después del nuevo tratado entre Salvador, Guatemala y Honduras, tendente a establecer una unión económica, se celebró un nuevo acuerdo, el Tratado General de Integración Centroamericana. Este establecía una unión aduanera entre los países de la región y la creación de un banco cuyo fin era el de financiar los proyectos industriales según un programa regional de inversiones. Los órganos de esta unión aduanera son: el Consejo Económico Centroamericano, formado por los ministros de asuntos económicos; el

---

<sup>103</sup> Magariños, Gustavo: *Comercio e integración*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, Tomo III, p. 12-13.

Consejo Ejecutivo, compuesto por un delegado de cada país miembro; y la Secretaría Permanente.

En términos generales, el MCCA acordaba el libre comercio para el 95% de todos los bienes, y aspiraba a la supresión de las restantes barreras proteccionistas hacia 1966 y al establecimiento de un arancel externo común. Este acuerdo buscaba lograr economías de escala en ciertas industrias clave regulando el acceso de productores al mercado y liberalizando el comercio entre los miembros<sup>104</sup>.

Las limitaciones de la integración centroamericana se encontraron en la marginalización de la gran mayoría de la población, es decir, los campesinos, ya que se aplicaba la fórmula de la ampliación del mercado horizontal, y no la de la ampliación del mercado a nivel vertical, la que hubiese significado realizar una mejor distribución de los ingresos en cada país. A esto se agregó las hostilidades entre El Salvador y Honduras, en 1969, y la posterior convulsión revolucionaria de varias naciones miembros, lo cual condujo a la parálisis de este intento<sup>105</sup>.

Los países caribeños establecieron en 1968 la CARIFTA cuya finalidad era promover la reducción gradual de las tarifas aduaneras y el libre intercambio de trabajadores, lo cual fue la base para iniciar una programación regional. Luego, en 1973, un acuerdo más ambicioso llevó a reemplazar CARIFTA por la CARICOM, que abarcaba a Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y otros nueve estados más pequeños (República Dominicana, Haití y Surinam, entre otros). La agrupación funcionó como un mercado común para los asociados de mayor desarrollo: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago<sup>106</sup>.

Si bien ambos acuerdos tuvieron buenos resultados iniciales, con el transcurso del tiempo, los pequeños países no pudieron competir con los mayores que proporcionaban algunos bienes intermedios, productos químicos y petróleo. Por ello en 1981, siete miembros del CARICOM, con una población

---

<sup>104</sup> Castillo, Carlos M.: *Growth and integration in Central America*, Nueva York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1966. Mariscal Berástegui, Nicolás: *Op. Cit.*

<sup>105</sup> Para este proceso véase, por ejemplo, Mariscal Berástegui, Nicolás: *Op. Cit.*

<sup>106</sup> Ramesh Ramsaran: "CARICOM: the integration process in crisis", *Journal of World Trade Law*, May-June, 1978.

de 600 mil habitantes, dieron origen a la Organización de los Estados del Caribe Oriental.

Para 1960 se constituyó la ALALC; al interior de ello surgiría en 1969 un esfuerzo cooperativo de los países que buscaban un mercado común andino (Pacto Andino). En 1980 el primer organismo se convirtió en la ALADI<sup>107</sup>.

El Cuadro N° 1, que se acompaña al final de éste apartado, entrega una visión panorámica de las agrupaciones que se han dado en América Latina con algunos de sus indicadores económicos más importantes: Población, PIB, PGB per cápita e Importaciones, entre 1960-1986.

---

<sup>107</sup> Dell, Sidney: *A Latin American Common Market?*, Oxford. Prebisch, Raúl: "Surmounting obstacles to a Latin America Common Market" en Wionczek, Miguel S.(ed.): *Latin American economic integration prager*, pp. 138-151.

Cuadro 1

**América Latina y agrupaciones de países: población, PBI, PIB per cápita e importaciones en 1960, 1970, 1980, y 1986.**

	Población (millones)				Producto Interno Bruto (miles de millones de US\$ 1980)				PGB per cápita (US\$ de 1980)				Importaciones (g) (millones de US\$ 1980)			
	1960	1970	1980	1986	1960	1970	1980	1986	1960	1970	1980	1986	1960	1970	1980	1986
ALADI (a)	184,0	242,2	309	353	222,4	386,3	668	724,9	1209	1595	2163	2053	24388	38503	80126	61875
Grupo Andino (b)	<b>40,8</b>	<b>55,0</b>	<b>71,8</b>	83,5	52,6	90,6	120	126,9	<b>1289</b>	<b>1649</b>	<b>1668</b>	1520	6869	10752	21067	19529
MCCA (c)	11,2	15,2	20,2	23,7	7,1	12,6	19,4	19	636	628	962	804	1753	3372	5502	4870
CARICOM (d)	3,3	3,8	4,5	4,7	n.d.	12,3	18,2	n.d.	n.d.	3208	4093	n.d.	1799	3424	3695	n.d.
Otros (e)	8,0	10,4	13,1	14,8	3,7	6,2	11,2	12,4	468	596	859	840	876	2330	4833	5231
América Latina (f)	203,2	267,9	342	392	233,2	405,1	699	756,4	1148	1512	2042	1902	27017	44205	90461	71975

(a) Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y países del GRAN.

(b) Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

(c) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

(d) Barbados, Guyanas, Jamaica y Trinidad y Tobago.

(e) Incluye sólo Haití, Panamá y República Dominicana.

(f) Por falta de información homogénea, excluye Cuba y países de la Comunidad del Caribe.

(g) Incluye importaciones intrarregionales y extrarregionales.

n.d. No se dispone de datos.

**Fuente:** Elaboración basada en CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.** Diversos números y cintas.

El presente capítulo lo hemos estructurado en dos grandes apartados, uno relativo al Tratado de Montevideo y otro sobre el Acuerdo de Cartagena . Se inicia estableciendo las limitaciones externas que condicionan el nacimiento y proyección del proyecto de integración latinoamericano. Aquí hemos creído importante destacar, la relación entre el panamericanismo y la integración latinoamericana, ya que el condicionamiento de aquella ha representado –a la luz de la variable hegemónica de los Estados Unidos- una percepción más idealista de la situación por parte de los gobiernos latinoamericanos. Ello es así, especialmente, en relación al carácter poco funcional del sistema interamericano frente a las exigencias del desarrollo presentadas y sentidas por estos mismos actores, como en lo tocante a la aceptación de proyectos relativamente ambiciosos a ser concebidos y realizados en común. De este modo, la insatisfacción manifiesta de estos actores lleva a una cierta readecuación de sus respectivas posiciones, como a dar a una –como se afirmaba entonces- *conciencia latinoamericana* primigenia algún grado de profundidad práctica, expresada en la aceptación si no del proyecto tal cual al menos de la idea integracionista de la CEPAL.

También pasamos revista a la actitud que mostraba la gran potencia del norte sobre las nuevas estrategias de desarrollo que se estaban presentando en América Latina.

Posteriormente, emprendemos el estudio, análisis, evolución doctrinaria y conceptual de los principales instrumentos de la integración –Tratado de Montevideo y Acuerdo de Cartagena- de los que Chile formó parte, con el propósito de aportar nuevas perspectivas al análisis del proceso. Finalmente, cada apartado entrega una valorización de los resultados y tablas estadísticas que presentadas también con gráficos de barra, ayudan a comprender el texto entregado.

### **A. Gestación de la integración latinoamericana.**

El Tratado de Montevideo establecido a partir de las diversas posiciones de los actores nacionales latinoamericanos, surge en el marco de dos órdenes de limitaciones externas a América Latina y que, además de condicionar la posición misma de estos actores, aparecen estando directamente ligados al nacimiento y proyección del instrumento de la integración.

Una primera limitación se manifiesta a nivel del *panamericanismo* y toca a la superposición y entrecruzamiento de éste –en cuanto proyecto, estrategia y proceso histórico- con los trámites integracionistas previos al inicio del proceso como tal. Las primeras manifestaciones del *panamericanismo* que tienen una incidencia, aún si débil y distante, en una eventual integración externa en el continente americano, hunden sus raíces en la I reunión Interamericana, que se desarrolló entre 1889-1890 en Washington, y que puede considerarse como el acta fundacional en la institucionalización del *sistema interamericano*.

Entre los problemas y temas considerados –y que fueron objeto de resoluciones y recomendaciones- se encuentra la adopción de una nomenclatura aduanera uniforme de formalidades aduaneras comunes y de derechos portuarios uniformes; la instalación en común de un ferrocarril interamericano; el establecimiento de una unión monetaria interamericana y la creación eventual de un Banco Interamericano. Temas que fueron retomados con ocasión de la II Reunión Interamericana celebrada en México entre octubre de 1901 y febrero de 1902, donde se propuso la creación de un ferrocarril que uniese todo el continente; un Banco Panamericano y, la realización de un Congreso Aduanero en Nueva York. Este tendría por finalidad simplificar y uniformar los mecanismos de protección comercial y de promover el comercio entre los diferentes países del continente.

En el Congreso Aduanero, que tuvo lugar del 15 al 22 de marzo de 1903, se establecieron las bases para la creación de una omisión aduanera permanente y se alcanzaron criterios comunes con referencia al principio del libre tránsito entre países, de las mercaderías con destino a un tercer país del mismo continente.

Después de todas las reuniones panamericanas llevadas a cabo en el período 1903-1933, nunca se dejó de hacer mención a los temas y situaciones

relacionadas con el tema integracionista. Es el caso particular de la VII Reunión que tuvo lugar en Montevideo del 3 al 23 de diciembre de 1933, donde además de las recomendaciones de promoción y de liberalización comerciales para las cuales se había sugerido la creación de un órgano internacional permanente, se pedía que se negociara el establecimiento de tratados bilaterales de reciprocidad sobre la base de concesiones mutuas.

Aún con ocasión de la VIII Reunión que tuvo lugar en Lima del 9 al 27 de septiembre de 1938 se vuelve sobre el problema de liberalización comercial. Pero es sobre todo en la Reunión restringida de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, convocada para julio de 1948, en Quito, que aparece aquí importante por su intento de cristalización en la vía de la integración y por el carácter particularmente ambicioso de lo que se acordó en este sentido. Como consecuencia de esta reunión aquellos países suscribieron en el mes de agosto de ese año el acuerdo para llegar a establecer la **Unión Económica y Aduanera de la Gran Colombia**, conocida también bajo el nombre de **Carta de Quito**, y que establecía las medidas necesarias para la creación de un mercado común y de una unión económica entre los países miembros. Con posterioridad, y ante el fracaso de la iniciativa, se vuelve sin mayor entusiasmo sobre los temas y problemas de carácter integracionistas, especialmente en el marco de la X Reunión Interamericana, del 1 al 28 de marzo de 1954, en Caracas, donde se emitió una breve resolución sobre la solidaridad económica de las Américas que planteaba la coordinación estrecha de sus economías con un sentido de unidad.

Una segunda Resolución acordada entonces recomendaba a los diferentes países americanos hacer un esfuerzo para intensificar el comercio regional o interamericano, tratando de extender mediante reglo apropiados, las facilidades de transporte, condiciones de pago, etc. de las mercancías objetos de este comercio.

Ahora bien, creemos que es en el marco de la apatía con la cual los problemas económicos de los países latinoamericanos son asumidos a nivel panamericano – a pesar de la encendida retórica de las declaraciones y el tenor formal de los documentos-, así como la mala coyuntura económica internacional, caracterizada por la baja de los precios de las materias primas

luego de finalizada la guerra de Corea, en 1953, que se debe considerar tanto la reunión de ministros americanos de economía y de finanzas realizada inmediatamente después de la de Caracas, en Quintandinha (Brasil), como la Resolución N° 57 adoptada sobre la integración externa. En el mencionado documento oficial, los ministros argumentaban: *“Que en algunos grupos de países con intereses económicos regionales comunes y problemas similares de desarrollo económico es conveniente un mayor grado de cooperación en el campo de la programación del desarrollo económico, la asistencia técnica y el comercio internacional”*

Los ministros estimaban que la cooperación incrementada debía permitir un buen aprovechamiento del progreso tecnológico para mejorar las condiciones básicas del desarrollo, y hacer un empleo más racional -eficiente y económico- de las inversiones de capital. De la misma manera, se recomendaba la promoción de nuevas actividades industriales, localizándolas en los lugares más adecuados para abastecer el mercado regional en su conjunto, a menores costos y con un aprovechamiento más completo y racional de los recursos naturales. A partir de tales recomendaciones se decide estudiar las posibilidades de integración económica, sea sobre las bases multilaterales y abiertas a la participación futura de otros países latinoamericanos.

El contenido de la Resolución que consideramos manifiesta, en el marco de un ideología liberal común a los Estados interesados en la integración, y de un sistema internacional controlado por los Estados Unidos, la ambigüedad notoria que ha caracterizado a la idea integracionista. Situación que, por lo demás, se constituye en la singularidad de todo el proceso de integración latinoamericana, aún si la CEPAL, permite lo que se ha dado en llamar el paso de la ambigüedad funcional, a partir de un proyecto relativamente preciso que no llegará, sin embargo, a promover el paso de la *idea* al *ideal* de la integración.

La Reunión Interamericana efectuada en Buenos Aires, del 15 de agosto al 4 de septiembre de 1957, puede considerarse como un hito referencial puesto que ahí se adviene un tipo más concreto de compromiso y de acción en el proceso de la integración del subcontinente. En efecto, es entonces cuando la OEA toma oficialmente conocimiento del proyecto de integración preparado



por el grupo de expertos de la CEPAL y que pide a éste organismo elaborar ideas más concretas. En esta reunión se tomó, por otra parte, una Resolución vinculada a la idea de un mercado común latinoamericano, en la que se expresaba: *“(...) que el creciente desarrollo económico de los países latinoamericanos requería una mayor expansión del comercio interlatinoamericano que permitiera un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales posibles”*.

Agregaba, más adelante, que el futuro desarrollo de ciertas industrias, especialmente las básicas, exigía entre otros factores, grandes recursos en materia de capital y técnicas productivas y, por consiguiente, el estímulo de mercados más amplios que los nacionales. Se indicaba, seguidamente, que sería conveniente estudiar medidas y procedimientos posibles de integración económica que incluyan a todos los países de América Latina y que busquen la creación de un amplio mercado latinoamericano.

Otro avance en el ideal de la integración se dio entre 1958-1959, y a partir de una propuesta hecha por el presidente del Brasil, J. Kubitschek, conocida bajo el nombre de *Operación Panamericana*, tendente a hacer pasar en el marco de la OEA el principio que el desarrollo de los diferentes países del continente americano debía ser tarea colectiva, y apuntando a promover la toma de medidas en este sentido. Es así como en 1958 el Consejo de la OEA, creó una Comisión encargada de estudiar las recomendaciones efectuadas por los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Los proyectos originados en tal instancia contaron con el apoyo del Consejo de la OEA en su reunión del 8 de junio de 1959. En ese momento se emitió una Resolución concerniente a la integración, en ella se expresaba la conveniencia de crear de manera progresiva, multilateral y competitiva un mercado regional latinoamericano al amparo de la Resolución XL, aprobada por la Conferencia Económica de los Estados Americanos en 1957. En consecuencia se decidió recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social, en colaboración con la CEPAL, intensificar su participación en los estudios e investigaciones tendentes a la creación del mercado regional en América Latina.

Hemos creído importante destacar, propósito de la evocación de este proceso de integración entre el panamericanismo y la integración

latinoamericana, que el condicionamiento de aquella ha representado –a la luz de la variable hegemónica de los Estados Unidos- una percepción más idealista de la situación por parte de los gobiernos latinoamericanos. Ello es así, especialmente, en relación al carácter poco funcional del sistema interamericano frente a las exigencias del desarrollo presentadas y sentidas por estos mismos actores, como en lo tocante a la aceptación de proyectos relativamente ambiciosos a ser concebidos y realizados en común. De este modo, la insatisfacción manifiesta de estos actores lleva a una cierta readecuación de sus respectivas posiciones, como a dar a una –como se afirmaba entonces- *conciencia latinoamericana* primigenia algún grado de profundidad práctica, expresada en la aceptación si no del proyecto tal cual al menos de la idea integracionista de la CEPAL.

Pero aún estas consideraciones que evocan de manera general el rol histórico y los actos de los diferentes protagonistas nacionales en un condicionamiento dinámico, nos conducen al problema más particular de la actitud de los Estados Unidos, en cuanto actor clave del sistema interamericano, en relación a las exigencias de desarrollo económico y de integración de los actores nacionales latinoamericanos.

Sin ánimo de ser exhaustivos en este aspecto, es bueno recordar que los Estados Unidos, en lo que concierne al desarrollo económico de América Latina, ha oscilado desde una falta total de interés a una relativa preocupación por el problema. Asimismo, en lo relativo a la integración externa, ha transitado desde la búsqueda de una cierta profundización de la integración comercial y económica, en un nivel panamericano, a la desconfianza frente a la integración latinoamericana y, finalmente, a una relativa aceptación de esta última como proceso histórico.

Una breve recapitulación de estos dos aspectos, que nos parece que en cierta forma sintetizan la expresión de la actitud de los Estados Unidos frente a la integración latinoamericana, en el marco del desarrollo económico de los países de América Latina, nos conduce a señalar la oposición manifestada por Washington a la idea de la creación de la CEPAL como organismo regional latinoamericano, del que se podría ya prever las funciones de especificación que iba a desempeñar. En este sentido, y a la luz de los documentos, podemos

afirmar que la posición norteamericana esta condicionada en particular por el hecho que toda pérdida relativa de control en el hemisferio occidental era percibida por los actores protagónicos internos de su comunidad política, como una amenaza directa o indirecta, a corto o largo plazo, a la seguridad interna de los Estados Unidos y al bienestar de su población. También a partir de aquí se debe considerar la actitud de su gobierno en relación a la integración latinoamericana más específicamente, y en particular el que hasta mediados de los años sesenta Washington veía los esfuerzos integracionistas del subcontinente con profunda desconfianza y con algún grado de desaprobación. Desde aquí aún, y en relación con esta posición negativa, se debe considerar el otro aspecto de la actitud norteamericana frente al proceso regional, que consistió en buscar una globalización panamericana del proyecto y del proceso, o simplemente el profundizar la integración hemisférica. No será sino hasta abril de 1961, es decir con posterioridad a la rúbrica del Tratado de Montevideo, que los Estados Unidos abandonando relativamente éste último propósito van a apoyar sin ambigüedad el proceso de integración, reconociendo que los países avanzados, y particularmente su propio país, deberían ayudar a las agrupaciones regionales de tipo comercial a alcanzar sus objetivos de desarrollo en vez de insistir en el hecho de que éstas acepten someterse a requisitos y a normas similares a las que regían las relaciones entre los países industriales<sup>1</sup>.

De hecho, el cambio de actitud de los Estados Unidos hacia la aceptación de la integración latinoamericana fue motivado, es lo que pensamos, por dos factores estrechamente relacionados. Uno, las seguridades de no agresividad y de no ruptura dadas por los diferentes países de América Latina comprometidos con la integración y, en segundo lugar, las enormes posibilidades que se le ofrecían al acrecentamiento de la inserción económica y

---

<sup>1</sup> Nos referimos al punto 8 de la *Declaración* hecha por el Comité for Economic Development de los Estados Unidos (Cooperation for Progress in Latin America, New York, abril de 1961, citado por Wionczek en *La historia del Tratado de Montevideo*”, en Wionczek: *Op. Cit.*, nota 29, p. 88). Es necesario señalar en este punto que la panamericanización de la integración latinoamericana fue también, de alguna manera, negativamente promovida por la actitud de la CEE frente a los países africanos, especialmente por el otorgamiento de preferencias comerciales a favor de estos últimos. Lo anterior llevo a los países latinoamericano a buscar concesiones similares por parte de los Estados Unidos. Cfr. Dell, Sidney: *Op. Cit.*, nota 107, pp. 33 y ss.

comercial de Estados Unidos en una América Latina integrada en un gran mercado.

En el primer caso se trata de un factor que se puede calificar como negativo y que se relaciona de modo esencial con cuatro dimensiones de un mismo problema, según lo que podemos desprender de una declaración efectuada por los representantes norteamericanos ante la OEA, en febrero de 1963. Las dimensiones referenciadas son:

- No desviación de las corrientes comerciales existentes y consideradas normales;
- Mayor liberación del intercambio regional
- Liberalización de las corrientes, en general, además del comercio como tal, y
- Intensificación de la competencia comercial<sup>2</sup>.

Ligada a este orden de factores aparece, por otra parte, la opinión de un antiguo funcionario del Departamento de Estado y del Servicio Exterior norteamericano, que puede ser resumida en los siguientes tres puntos, también, como los anteriores, estrechamente unidos entre ellos mismos:

- Aprovechar las ocasiones que se perciban proyectivamente en el seno de un mercado ampliado y relativamente homogéneo; esto debe considerarse teniendo en cuenta tanto los objetivos de crecimiento y de desarrollo económico fijados en un marco panamericano (para 1961 la Alianza para el Progreso), como las carencias latinoamericanas y en particular la ausencia de espíritu de empresas;
- el aumento de las exportaciones de capital privado que se encuentran en el origen de los retornos de beneficios hacia los Estados Unidos, y
- el aumento de las ventas (exportaciones) norteamericanas hacia Latinoamérica y, en particular, de las de bienes de capital necesarios para la industrialización y el desarrollo.

---

<sup>2</sup> Cfr. Wionczek: *"La historia del Tratado de Montevideo"*, en Wionczek: *Op. Cit.*, nota 29, pp. 82-83.

Estos factores positivos que motivaron el cambio de actitud de Washington frente a la integración latinoamericana, deben ser considerados tanto en relación con la ampliación y homogenización relativa de un importante mercado geográficamente próximo y, en gran medida, complementario, como en relación al potencial y capacidad de acción de Estados Unidos, hechos destacados por el funcionario<sup>3</sup>.

Más aún es necesario señalar que la actitud norteamericana no se expresa solamente en el seno del panamericanismo, sino que aún viene, de alguna manera, de redoblar el condicionamiento que comporta para los países de América Latina, a nivel de las instancias internacionales de alcance mundial. Es el caso del FMI y sobre todo del GATT. El primer caso, la actitud de desconfianza y aun de oposición de esta institución frente a la integración latinoamericana se manifiesta y cristaliza a través de críticas hechas al proyecto de la CEPAL a propósito del establecimiento de acuerdo bilaterales de pago que podrían permitir a los países de América Latina, en general, aumentar su comercio recíproco, y a los países más meridionales y Brasil, en particular, superar los obstáculos que habían encontrado para proseguir el intercambio tradicional. Estas críticas, que se encuentran resumidas en la intervención del representante del FMI a la reunión de Panamá, en marzo de 1959, aparecen centradas en una doble justificación. La primera, cuya debilidad ya ha sido suficientemente demostrada por el economista Sidney Dell, hace cuestión del carácter superficial del sistema de pagos propuestos, dada la supuesta posibilidad de obtener los mismos resultados buscados a través de lo que podría designarse como ciertos equivalentes funcionales. Estos consistirían sobretodo en la convertibilidad generalizada de las monedas de los diferentes países latinoamericanos y la concesión mutua de créditos por parte de los Bancos Centrales respectivos. Se añadía a este argumento el riesgo de cesantía que las medidas integracionistas podrían traer consigo<sup>4</sup>.

La justificación auténtica, que coincide con la posición de los Estados Unidos a este respecto –cuya posición en el FMI es, por lo demás,

---

<sup>3</sup> Cfr. Williams, John E.: *"The United States and the Latin American common market"* en *Hemisphere West: El futuro*, Proceedings of Symposium, Austin, The University of Texas, 27-28, X, 1967, Ed. W.F. Glueck, 1968, pp. 1-17.

<sup>4</sup> Dell, Sidney: *Problemas de un mercado común en América Latina*, pp. 141 y ss.

preeminente-, podemos sintetizarla en el temor de que el comercio pudiese ser desviado a expensas de los países industriales, y que las reglas del libre cambio y de la libre competencia comercial sean de alguna manera perturbadas en beneficio de un cierto bilateralismo latinoamericano. Sin embargo, es importante hacerlo notar junto con Dell, hasta entonces jamás se había criticado a la Unión Europea de Pagos por conducir a la perpetuación del bilateralismo en el viejo continente<sup>5</sup>.

En lo concerniente al GATT, instancia internacional que reconoce y afirma la conveniencia de aumentar la liberalización del comercio, desarrollando, por medio de los acuerdos libremente concluidos, una mayor integración de los países participantes en estos acuerdos, fue sin duda esta instancia la que más condicionó la génesis del Tratado de Montevideo y por esa vía el proceso mismo de la integración<sup>6</sup>. Este condicionamiento se hace sentir ya con ocasión del establecimiento de los acuerdos bilaterales entre los países del sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay), por la exigencia de ajustamiento a las normas del GATT que se plantea a esos países si no quieren encontrarse enfrentados a esta instancia. Este sometimiento condicionó, especialmente, el que estos países no buscaran la aplicación de ciertos mecanismos –tales como la concesión de preferencias aduaneras-, que podrían haberles permitido proseguir el intercambio comercial superando los obstáculos encontrados. En todo caso, a partir de ahí todo el proceso de gestación del Tratado de Montevideo y del lanzamiento de la integración a nivel latinoamericano, estará condicionado por un acuerdo cuyo contenido refleja los problemas, los intereses y los proyectos de los países industriales que los promovieron.

Estas reflexiones nos conducen a cuatro puntos especiales que son importantes de destacar y que pueden ser consideradas como manifestaciones, a la vez diversas y complementarias, de la situación de dependencia de los países de América Latina en relación a los Estados Unidos y con el contexto internacional del periodo.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Acuerdo del GATT, párrafo 4, art. XXIV

Lo primero, es el hecho mismo de que el GATT haya dirigido a los países latinoamericanos que se disponían a firmar el Tratado de Montevideo un cuestionario particular a fin de presionarlos en el sentido de hacer más explícitas sus intenciones. En segundo término, el contenido librecambista de la ideología y de la orientación general del GATT, tal como se manifestaba en la naturaleza de las preguntas enunciadas. Luego, esta la correspondencia perfecta entre este contenido y la posición de los Estados Unidos, así como en general la de los otros países industriales. Por último, el carácter abiertamente discriminatorio del comportamiento del GATT hacia América Latina.

Como se puede apreciar los aspectos señalados se encuentran en estrecha conexión. El primero de ellos, tenemos la impresión, parece constituir un indicador de dependencia del exterior, sobre todo si se tiene en cuenta el estilo particularmente requisitorio de las preguntas hechas, y cuyo contenido manifiesta una ideología y una orientación que se apoyan en una afirmación implícita de las virtudes del libre intercambio<sup>7</sup>.

Esto aparece claramente expuesto en una pregunta hecha a propósito del artículo 29 del Tratado de Montevideo, y que concierne a la expansión del comercio agrario mediante acuerdos entre los países miembros. La interrogante planteada por el GATT se enunció de la siguiente forma: ¿cuál es la naturaleza de los acuerdos previstos por este artículo?; ¿Qué garantías hay de que estos acuerdos no perjudicarán el comercio con terceros países?<sup>8</sup>.

Los límites del libre intercambio, o con mayor precisión lo que lo fundamenta y lo justifica, puede ser percibido, aunque parcialmente, al considerar la pregunta N° 166 hecha por el GATT que abordaba el siguiente problema: ¿pueden los demás países confiar en que su acceso actual a la obtención de materias primas no será entorpecido por acuerdos como los enunciados en los artículos del Tratado?. En lo que concierne, por otra parte, al tercer de los puntos mencionados, éste se desprende de lo que se podría llamar una correspondencia estructural global entre los diferentes países industriales que han controlado el GATT, y en particular los Estados Unidos, la

---

<sup>7</sup> Para mayor conocimiento remitimos a *"Respuesta de los Gobiernos participantes en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio a los cuestionarios sometidos por las partes contratantes del GATT"*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales e INTAL, *Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina*, México, 1968, pp. 333-381.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 367.

Comunidad Económica Europea y Japón. Esta correspondencia actúa como un factor de reforzamiento indirecto de las relaciones existentes entre los Estados Unidos y los diferentes países de América Latina, y en particular, con referencia a la manifestación más circunstancial de estas relaciones, que es la posición tomada por Washington frente a la integración latinoamericana. El último punto, se refiere al hecho que los obstáculos y objeciones puestos por el GATT a los países de América Latina que buscaban una fórmula de integración no fueron igualmente planteados cuando problemas análogos a los que se pretendía encontrar en América Latina habían existido en el momento de lanzar la integración europea. Así, puesto que el GATT cuestionó en el caso de América Latina la discriminación que comportaba el proyecto de reducción preferencial de las restricciones aduaneras, se puede hacer notar junto con Sidney Dell que inversamente nadie se opuso a la discriminación efectuada por los países de Europa occidental cuando éstos operaron una reducción de las restricciones cuantitativas que afectaban sus importaciones recíprocas de manera más acelerada que como lo hacían en relación a las importaciones provenientes del resto del mundo.

En esta ocasión nadie propuso, ni menos exigió, que los países europeos se comprometían, sea a eliminar todas las restricciones concernientes a las cuotas de importaciones recíprocas, sea a mantenerlas al mismo nivel que para el resto del mundo<sup>9</sup>.

En este mismo orden de hechos, Dell señala aun que, en lo que toca a los intercambios de productos agrícolas y en contraste con las exigencias enunciadas por el GATT a los países latinoamericanos, la Comunidad Económica Europea no había tenido que preocuparse al momento de estructurarse, de que su comercio intrarregional de productos agrícolas se hiciese a precios competitivos en relación con los del mercado mundial, y es difícil, como señala este autor, comprender porque América Latina debía conformarse a exigencias más rigurosas<sup>10</sup>.

A partir de estas exigencias y del condicionamiento que ellas manifiestan, los Estados firmantes del Tratado de Montevideo declararon su intención de

---

<sup>9</sup> Dell, Sidney: *Op. Cit.*, nota 111, p. 93.

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p. 41. Cfr. Prebisch, Raúl: *Transformación y desarrollo*, p. 144.



acordar los objetivos que se había propuesto con las disposiciones estipuladas por el GATT, a las que se ajustan la carta y el espíritu del Tratado, según se afirma en la respuesta dada a las preguntas formuladas por el GATT.

### ***B. Análisis y evolución doctrinario-conceptual.***

El Tratado de Montevideo surgió como resultado de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y por la conciencia de los países de América Latina de la necesidad de aunar sus esfuerzos para acelerar el proceso de desarrollo económico. Al mismo tiempo sirvió de gran estímulo la creación, en el año 1957, de la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio del año 1959.

El establecimiento de la ALALC fue el resultado de la acción conjunta de los gobiernos, de la CEPAL y de la OEA. A partir de los años cincuenta Argentina, Brasil y Chile emprendieron una serie de negociaciones destinadas a incrementar los intercambios recíprocos, y así lograr un mayor acercamiento desde el punto de vista económico, a objeto de arribar a una integración que les permitiese mostrar un frente cohesionado en el ámbito internacional. De hecho, no sería hasta el transcurso de una reunión de ministros de Hacienda de la región, en 1954, cuando la CEPAL dio a conocer un informe que utilizaba la expresión *mercado regional*, que la idea de la liberación del intercambio a nivel regional captaría la adhesión de las naciones latinoamericanas<sup>11</sup>.

Dos años después, con motivo de la sexta reunión de la CEPAL, se creó un Comité de Comercio que debía ejercer su influencia en el establecimiento de la zona de libre comercio. Reunidos por primera vez a fines de ese año, el Comité examinó tres documentos preparados por la CEPAL relativos al intercambio y a los pagos, en uno de esos documentos se encuentra por primera vez la tesis de que el mercado regional contribuiría al desarrollo de la industria.

El mercado regional era definido como:

---

<sup>11</sup> CEPAL, *Op. Cit.*, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Nueva York, 1954, Doc. E/CN. 12/359. Publ. 11-G-Z.

*“(...) el territorio común que pueden crear los acuerdos celebrados entre más de dos países para las producciones determinadas de las partes contratantes, sin suprimir la posibilidad de la adhesión inmediata o ulterior de los otros países de la zona y dejando, en consecuencia, dichos acuerdos abiertos a su decisión”<sup>12</sup>.*

A pesar de la diversidad de opiniones expresadas acerca de la extensión que debía tener el mercado regional, ya que algunos consideraban que se debía avanzar por etapas, es decir, mediante el establecimiento de mercados subregionales entre países donde las circunstancias parecieran favorecerlos, mientras que, por el contrario, otros consideraban que era necesario evitar la división comercial que pudiera establecerse en la región, a pesar de todo el Comité examinó el proyecto en el marco latinoamericano<sup>13</sup>. Al mismo tiempo recomendó la creación de un grupo de trabajo compuesto por representantes de los bancos centrales a fin de estudiar las posibilidades de establecer un sistema multilateral de pagos.

Los trabajos del Comité de Comercio fueron tomados en consideración en 1957 cuando tuvo lugar la séptima sesión de la CEPAL, así como la reunión de los representantes de los bancos centrales y la Conferencia Económica de la OEA. En esta última reunión se adoptó la decisión de *(...) establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado común latinoamericano”<sup>14</sup>.*

A comienzos de 1958 se reunió un grupo de trabajo convocado por CEPAL para estudiar los principios básicos del mercado regional propuesto. Esto permitió iniciar el análisis de los elementos de la fórmula y abrió de hecho una negociación a pesar de que sus integrantes participaban a título personal. En su segunda reunión (México, 1959), el grupo de trabajo formuló recomendaciones acerca de la estructura que debería tener el mercado regional. En lo principal, debía ser un mercado común no realizable sino

---

<sup>12</sup> ONU-CEPAL. *Estudio del comercio interlatinoamericano*, Doc. E/ CN.12/ 369, Rev. I, abril de 1956, p. 48.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>14</sup> VII Sesión de la Conferencia Económica de la OEA, *Acta Final*. División de Conferencias y Organismos, Departamento de Asuntos Jurídicos, Washington, 1957, p. 55.

después de un período de transición constituido por el establecimiento de una zona de libre comercio<sup>15</sup>.

En sus encuentros, el grupo de trabajo siguió, en general, las tesis atribuidas a la CEPAL, sin embargo se puso de manifiesto cierta tendencia por parte de los países mayores, a acercar las características de la fórmula a modalidades más exigentes de integración, conforme a la definición de las excepciones admitidas por el GATT en su artículo 24<sup>16</sup>.

Esa tendencia se reveló poco después plenamente en la reunión de consulta sobre política comercial con participación a título personal de expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en la cual se redactó un “Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio”. Este se distanciaba decididamente del enfoque gradual, flexible y de generalidad que había prevalecido en el grupo de trabajo, y prescribía una fórmula más exigente y ceñida a la ortodoxia de la integración clásica.

Como expresa una fuente:

*“Las negociaciones que condujeron finalmente a la suscripción del Tratado de Montevideo en febrero de 1960 comenzaron, en el marco de objetivos muy limitados, en el mes de agosto de 1958, entre los expertos de solamente cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Estos países desde hacia cierto tiempo, efectuaban entre ellos un intercambio comercial preferencial”<sup>17</sup>*

La importancia relativa de estos intercambios -cuyo volumen era del 80% del total del comercio intralatinoamericano-, se debía, de manera casi exclusiva al comercio de productos primarios<sup>18</sup>. Estos intercambios fueron intensificados tanto por las dificultades de aprovisionamiento existentes durante la II Guerra Mundial, como por las dificultades originadas en problemas de pagos en

<sup>15</sup> ONU-CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, México, 1959, Doc. E/CN.12/ 531. Publ. UN, N° de venta: 59.II.G4.

<sup>16</sup> Magariños, Gustavo: “Balance de las experiencias y resultados de los sistemas preferenciales latinoamericanos. El caso de la ALALC”, *Integración Latinoamericana*, N° 52, noviembre de 1980.

<sup>17</sup> Dell, Sidney: *Op. Cit.*, nota 107, p. 26.

<sup>18</sup> Así Brasil y Argentina, cuyo volumen de intercambio era el más importante al interior de la zona preferencial, cambiaban trigo argentino por café, cacao y madera brasilera, con ventajas, en general, para el primero de estos países en términos de balanza comercial.

divisas que se manifestaron a partir de 1948<sup>19</sup>. Sin embargo, desde mediados de los años cincuenta este intercambio efectuado en el marco de acuerdos bilaterales va a sufrir una fuerte disminución, como consecuencia de los problemas de ajuste comercial y de pagos que se crearon entre los cuatro países interesados. Fue esto lo que llevó a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a: “(...) *iniciar negociaciones tendientes a lograr acuerdos en los esquemas de pagos y a recuperar los niveles anteriores de intercambio, de ser posible, a través de la creación de una zona de libre comercio compatible con otros compromisos internacionales*”<sup>20</sup>

De esta forma las proposiciones integracionistas de la CEPAL se encontraban hacia 1956 frente a una acción paralela de carácter más reducido, en la medida que ella no concernía sino a cuatro países latinoamericanos, pero también más limitada en sus objetivos, ya que las soluciones propuestas no apuntaban sino a sobrepasar una mala coyuntura. En este sentido, es bueno precisar, que el proyecto de dichas naciones venía de cierta manera a ponerse al de la CEPAL, en la medida que aquél era *particularista* y no se orientaba a una integración *completa* -como sí lo planteaba la CEPAL- y que este *particularismo* se agotaba de alguna forma en las motivaciones reducidas que estaban en su base y, en el peso de una práctica comercial tradicional que los países involucrados tenían interés en continuar.

Las negociaciones prosiguieron bajo el auspicio de los gobiernos. Así, los delegados de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay se reunieron por segunda vez (Lima, 1959), y redactaron un proyecto de zona de libre comercio presentado junto con las recomendaciones del grupo de trabajo en la octava sesión de la CEPAL, celebrada en Panamá en mayo del mismo año. Lo interesante es que a partir de entonces es que la CEPAL promovió una intensa actividad interestatal, en la cual participaron además de los cuatro países que se habían interesado en el establecimiento de una zona reducida de libre comercio, Bolivia, México, Paraguay y Venezuela. La finalidad de las negociaciones implicadas en esa actividad interestatal era la de conciliar los objetivos a más largo plazo del grupo de los expertos de la CEPAL con las

<sup>19</sup> En 1950 el comercio entre los cuatro países contaba en un 9,2% de su comercio externo, y en 1953 dicho porcentaje se elevó a un 12,2%. Cfr. Furtado, Celso: *La economía latinoamericana*, p. 235.

<sup>20</sup> Cfr. Furtado, Celso: *Op. Cit.*, nota 73, p. 235-236.

medidas concretas de adopción inmediata previstas por Argentina, Chile, Uruguay y Brasil.

Fueron estas negociaciones las que condujeron a las reuniones intergubernamentales de septiembre de 1959 y noviembre de 1959, después de haber establecido las normas generales del mercado regional sobre la base del proyecto preparado por lo mencionados países, el Comité de Comercio de la CEPAL pidió que se reunieran los representantes de los gobiernos para redactar definitivamente el proyecto. En septiembre de 1959 Bolivia, Perú y Paraguay aceptaron el proyecto.

El hecho de que en el curso de las deliberaciones el objetivo se tornase más exigente y ambicioso, constituyó la modificación fundamental en los conceptos acerca del programa de liberación regional y explica en gran medida la suerte de la ALALC<sup>21</sup>.

Para diciembre de 1959, la Asamblea General de la ONU vino en aprobar una resolución acerca de la integración latinoamericana en la que expresaba:

*“(...) su esperanza de que el Mercado Común será organizado en tal forma que contribuya a incrementar y diversificar el intercambio comercial de los países latinoamericanos entre sí y entre éstos y otras regiones del mundo, así como acelerar sus desarrollo económico nacional y regional”<sup>22</sup>.*

La idea clave en todas estas reuniones era la formación de un Mercado Regional Latinoamericano, que debía estructurarse en etapas y cuyas principales características serían:

- Realismo y originalidad. La integración debería ocurrir por etapas.
- La integración debería caracterizarse por la amplitud, debiendo abarcar toda América Latina.

<sup>21</sup> En la síntesis de la exposición del consultor Edmundo Barbosa de Silva, consta minuciosamente el análisis de la conveniencia de adoptar la fórmula de la zona de libre comercio para facilitar la aceptación por el GATT, acogiéndose al artículo 24, párrafos 7 al 10, del Acuerdo General. Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4, México, D.F., Julio de 1959. Acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur (Argentina, Chile, Uruguay), anexo I, p. 83.

<sup>22</sup> Resolución N° 1430 (XIV), 5 de diciembre de 1959, en ONU, *Resoluciones aprobadas por la asamblea general durante su XIV período de sesiones*. Suplemento N° 16 (A/ 4354), Nueva York, 1960, p. 17.

- El tratamiento sería diferente, según las condiciones de los países.
- Estar regida por el mecanismo de precios.
- Servir como un instrumento para la creación de la industria de la integración a través de los acuerdos de complementación.
- La existencia de un sistema de compensación de pagos.

El programa entonces tenía un alcance universal, de aplicación gradual y progresiva. La distinción entre una primera etapa con el programa de liberación taxativamente determinado, y una segunda de construcción final de la fórmula superior de integración, ya fuese unión aduanera o mercado común, desapareció del texto final. Este -dicho sea de paso- contiene sólo una mención ceremonial al tema en su artículo 54, al señalar que: *“Las Partes Contratantes empeñaron sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”*

Como se sabe, la primera etapa del programa de liberación, que finalmente fue la única, se alargó de los diez años previstos en todos los documentos previos, a doce en el Tratado de Montevideo. De ahí que si alguna conclusión puede extraerse en general de esta evolución conceptual sobre el alcance y características del programa de liberación, vale decir, de la apertura de mercados de la zona, es la de que durante estas negociaciones las expectativas y demandas aumentaron y que el sistema tendió a encuadrarse más nítidamente en un esquema formal definido sobre todo por las excepciones que admite el GATT en su artículo 24. El sistema ganó precisión operativa, pero perdió amplitud y flexibilidad. Así, entonces, la idea de un mercado latinoamericano pasó a segundo plano y careció de posibilidades concretas en la fórmula. Las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos latinoamericanos y la influencia de la ortodoxia del GATT son sin duda los dos hechos determinantes de la evolución señalada.

Resulta claro entonces que no fue sino hasta la década de los sesenta que el proceso de integración del continente adquirió una cierta importancia, sobre todo a partir de las ideas expresadas por la CEPAL, las que señalaban que el subdesarrollo de la región sólo sería superado en la medida en que se

modificara la relación asimétrica entre el centro y la periferia y, con ello, el deterioro en los términos del intercambio.

Raúl Prebisch, principal ideólogo de esta corriente, sostenía que para lograr aquello, era necesaria “(...) *la ampliación del comercio intrazonal mediante la estructuración de un Mercado Común Latinoamericano, que condujera al desarrollo progresivo del área*”<sup>23</sup>

Resultado de la anterior corriente estructuralista, en los inicios de la década de los sesenta el subcontinente entró en un vigoroso proceso integracionista, denominado por los especialistas como etapa voluntarista, ya que a pesar de no contar con todos los mecanismos adecuados, los países latinoamericanos decidieron emprender el proceso, considerando para ello el ejemplo europeo<sup>24</sup>.

En este sentido y como se estimaba que el subdesarrollo era producto de la mala inserción del continente en el sistema internacional, se buscaron las estrategias que permitieran superar esta situación actuando de conjunto.

En esta perspectiva, y con la adhesión de México, el 18 de febrero de 1960 se estableció la ALALC mediante la firma del Tratado de Montevideo. Bolivia, que había tomado parte de las negociaciones previas, no firmó el Tratado. En cambio, como la adhesión al tratado había quedado abierta para todos los países de la región, primero Colombia, y luego Ecuador, lo firmaron posteriormente. Venezuela y Bolivia, siguieron con interés la marcha de la asociación, y se adhirieron a la ALALC el 31 de agosto de 1966 y el 17 de febrero de 1967, respectivamente. De esta forma el Tratado logró agrupar a todos los países sudamericanos y México<sup>25</sup>.

Algunos años más tarde, en 1964, la primera Conferencia de la ONU sobre el comercio y el desarrollo, reconoció la conveniencia, sin mencionar expresamente el proceso de integración en América Latina, de los agrupamientos económicos al afirmar que:

---

<sup>23</sup> Prebisch, Raúl: “El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas” en Laredo, Iris: *Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas*, Integración Latinoamericana, N° 171-172, 1991, p. 4.

<sup>24</sup> Rosenthal, Gert: “Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico”, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, N° 101, 1993, p. 75.

<sup>25</sup> En Chile el Tratado fue promulgado por el Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 2969, del 2 de mayo de 1961, publicado en el *Diario Oficial* el 24 de mayo de 1961.

*“Los países en desarrollo deben liberalizar y estrechar sus relaciones comerciales y monetarias mutuas con miras a aumentar su comercio recíproco de productos primarios, dentro del marco de programas de acción y de planes nacionales de desarrollo coordinado....”<sup>26</sup>*

Debido a que entre los países latinoamericanos interesados en crear un mercado regional, había algunos que eran miembros del GATT en el momento de las negociaciones, fue necesario someter los proyectos a las partes contratantes de este organismo para ser examinados según las disposiciones del artículo XXIV<sup>27</sup>. A este respecto, y si se examinan los antecedentes del Tratado y el proceso de negociaciones que llevo a su establecimiento, se percibe que una de las mayores preocupaciones fue la de poder presentar al GATT un plan concreto y decidido de creación de una zona de libre comercio que permitiese justificar la aplicación de dicho artículo.

En otras palabras, se debía vincular el instrumento de la integración y su proyecto a una doctrina y orientación de libre comercio, que era funcional en relación a los problemas y a los intereses de los países industriales que originaron el Tratado, pero que no lo era en relación a los problemas y a los intereses de los países subdesarrollados de América Latina.

Como sea, en la ALALC, las partes contratantes del GATT fueron aceptadas luego de dos peticiones sucesivas que hicieron los países respectivos. Desde la firma del Tratado de Montevideo, la asociación presenta un informe anual al GATT, acerca de sus actividades.

Cronológicamente la ALALC fue la primera fórmula de integración entre países en desarrollo<sup>28</sup>. La Comunidad del África Oriental tiene antecedentes

---

<sup>26</sup> ONU, *Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (aprobada por la Conferencia en su 35º Sesión Plenaria, celebrada el 15 de junio de 1964). Doc. E/ CONF. 46/ L. 28. Anexo “A”, p. 51.

<sup>27</sup> *Derecho de la integración*, Nº 4, Buenos Aires, abril, 1969, p. 5.

<sup>28</sup> Entre las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo se encuentran, de acuerdo al orden cronológico en que se establecieron, las siguientes: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), febrero de 1960; Mercado Común Centroamericano, diciembre de 1960; Consejo de la Unidad Económica Árabe (CAEU), abril de 1964; Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC), enero de 1966; Comunidad de África Oriental (CEAO), junio de 1967; Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), mayo de 1968; Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO), junio de 1968; Grupo Andino, mayo de 1969; Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), mayo de 1965.



anteriores como secuela de la época colonial, pero solamente en junio de 1967 surgió un acuerdo emanado plenamente de motivaciones de países autónomos. La precedencia cronológica de la ALALC no significa que ella haya influido en las características de los otros movimientos de integración, ya sea del continente americano o de Asia y África, pero sí es indicación de las tendencias que entonces prevalecían. Sus rasgos constituyeron la primera manifestación en el mundo en desarrollo de una concepción de la integración económica despuntado no sólo con el ejemplo del Tratado de Roma y en las reglas del GATT, sino también en las visones predominantes en la teoría de la economía internacional y, más concretamente, en la llamada teoría de la unión aduanera.

***a) Las principales disposiciones del Tratado de Montevideo.***

El propósito de la agrupación era generar una zona de libre comercio que protegiera y favoreciera la propuesta de integración, la que debería estar en plena vigencia en un período de doce años. Se buscaba con ello una aceleración del proceso de desarrollo económico de la región, conseguida mediante una expansión del comercio producto de la eliminación las restricciones a los intercambios.

Al respecto los firmantes indicaban que:

*“(...) persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituyen condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos”<sup>29</sup>.*

La agrupación fue concebida, en un primer momento, como la instancia llamada a multilateralizar el intercambio entre los países americanos, única forma posible para enfrentar el desequilibrio comercial que se producía entre el centro y la periferia, según lo establecido por la corriente estructuralista. De

---

<sup>29</sup> Tratado de Montevideo, 1960, Preámbulo.

ahí que uno de los principales objetivos del organismo era: *“(...) constituer un foro regional capaz de proyectarse frente al resto del mundo con una política comercial conjunta, o con nuevos mecanismos paralelos de solidaridad económica”*<sup>30</sup>

En el preámbulo del Tratado, los gobiernos de Argentina, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, señalaban que *“(...) estaban conscientes que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponible y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción”*

Para ello era necesario, además, disponer las medidas necesarias para proteger a los países de menor desarrollo económico relativo. Para alcanzar este objetivo, el artículo N° 2 del instrumento señalaba que *“(...) la zona de libre comercio ... se perfeccionara en un período no superior a doce años”*.

Lo anterior era refrendado por el artículo N° 3 al expresar que durante ese período *“(...) las partes contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante”*

Con todo, la ALALC no sólo buscaba transformarse en una zona de libre comercio entre quienes suscribieran el Tratado, sino que además, le interesaba generar un acuerdo de complementación económica mucho más amplio. En tal sentido el artículo N° 15 expresaba que:

*“(...) para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las partes contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las partes contratantes procurarán, en la medida de lo posible armonizar –en el sentido de liberación del presente Tratado- sus regímenes de importación y exportación, así*

---

<sup>30</sup> *Manual de integración latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1987, p. 59.

*como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona”*

El artículo N° 16 es mucho más explícito por cuanto señala que a objeto de lograr lo establecido en el anterior, es necesario que las partes realicen un esfuerzo para coordinar las respectivas políticas de integración, las que deben contar con la participación de los sectores económicos interesados. Agregando que se podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

No obstante, y a pesar de existir esta fuerte voluntad por generar un sistema de integración que permitiera el establecimiento de una zona de libre comercio que involucrara a los más variados sectores de la producción, los países miembros de la ALALC estaban conscientes que no todas las naciones del continente podrían responder de igual forma a los estímulos que se estaban produciendo. De allí entonces que se estableciera un capítulo destinado a regular el tratamiento que se otorgaría a los países de menor desarrollo relativo.

Así, el artículo N° 18 del capítulo IV, señalaba que:

*“(...) cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes”*

Más adelante el artículo N° 19 agregaba que quedaban:

*“(...) exceptuadas del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades, y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre partes contratantes o entre partes contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo”*

La misma situación era aplicada respecto de los capitales. Junto con lo señalado anteriormente, el artículo N° 32 profundiza en las medidas que deberían adoptarse a favor de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, todos ellos considerados como naciones de menor desarrollo relativo.

***b) Características definitorias y globales del instrumento de la integración.***

La génesis del proyecto de integración latinoamericana, centrada en lo que constituye una especie de acta de nacimiento oficial: el Tratado de Montevideo nos obliga a enunciar las características definitorias y globales del instrumento de la integración, así como los factores esenciales que están en su base.

Por razones vinculadas, como se ha visto, al juego negociador, la ALALC fue una suerte de modelo en extremo simplificado de una integración basada en la competencia. Sólo en 1969, con la creación del GRAN, surgieron claras divergencias en los principios básicos.

Lo anterior ha llevado a que Moreno Valencia sostenga que:

*“(...) el Tratado aparece primero como el instrumento que permite fijar de manera más o menos proyectiva, la voluntad integracionista de los actores nacionales pertinentes, tal como ella se expresó en un momento dado”*

*“ El Tratado aparece entonces como la traducción de un proyecto mínimo, que en lo esencial es menos un proyecto común que un acuerdo. Además, en cuanto este acuerdo manifiesta también un “mínimum común denominador” político, se puede decir que este “denominador” es muy mínimo y demasiado poco común. Es más la puesta en forma y la fijación de una idea que la concretización instrumental y dinámica de un ideal. Esto manifiesta, finalmente, la falta de voluntad política integracionista operatoria en el origen del Tratado”<sup>31</sup>.*

---

<sup>31</sup> Moreno Valencia, Fernando: *L'analyse politique de l'intégration latino-américaine*, Tesis Doctoral, Institut des Sciences Politiques et Sociales, Univ. Catholique de Louvain, 1975.

La negociación entre los gobiernos que llevó al establecimiento de la ALALC modificó en forma sustancial algunas de las concepciones que fueron las tesis de la CEPAL cuando esta comenzó a promover la integración latinoamericana. La evolución de conceptos explica la forma que finalmente tomó el llamado *mercado regional latinoamericano*.

Así se pueden distinguir en la negociación dos etapas bastante definidas en cuanto a sus características. La negociación comenzó con la primera reunión del grupo de trabajo del mercado regional latinoamericano en 1958. El primer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL, en 1956, respondió más bien a un propósito de promoción de las tesis de la integración en el nivel político, en tanto que la convocatoria al grupo de trabajo permitió iniciar el análisis de los elementos de la fórmula y abrió de hecho una negociación a pesar de que sus integrantes participaban a título personal. En sus dos reuniones, el grupo de trabajo siguió en general las tesis atribuidas a la CEPAL. En realidad, en alguno casos seguramente hubo interacción del pensamiento de la Comisión y el grupo de trabajo, por lo que sería en realidad arbitrario definir procedencias. En todo caso, en esas dos reuniones se trabajó sobre las concepciones señaladas y, sólo en ciertos aspectos, en la segunda, realizada a principios de 1959, el grupo de trabajo puso de manifiesto cierta tendencia, especialmente en algunos de los países mayores, a acercar las características de la fórmula a modalidades más exigentes de integración, conforme a la definición de las excepciones admitidas por el GATT en su artículo 24.

Gustavo Magariños, quién fue Secretario Ejecutivo de la ALALC, ha recordado que desde el comienzo de las negociaciones aparecen las dificultades para asumir una perspectiva puramente comercial en el marco de la cual las posibilidades de los países participantes serían de hecho tan diversas como lo eran sus tamaños y sus potencialidades. Es por eso, concluye Magariños, que se empezó a poner el acento en la complementariedad industrial así como en la coordinación de las políticas

económicas y la armonización de los instrumentos necesarios para su aplicación<sup>32</sup>.

Esa tendencia se reveló poco después plenamente en la reunión de consulta sobre política comercial con participación a título personal de expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, celebrada en abril de 1958, en la cual se redactó un “Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio”. Este se distanciaba decididamente del enfoque gradual, flexible y de generalidad que había prevalecido en el grupo de trabajo, y prescribía una fórmula más exigente y más ceñida a la ortodoxia de la integración clásica. Si bien en el segundo período de sesiones del Comité de Comercio, en noviembre de 1959, se expresaron las dudas y temores que inspiraba esa fórmula, ya no se retornó a la concepción anterior, y el modelo esbozado en el proyecto fue el que se llevó, con alguna flexibilización, a las reuniones de negociación gubernamental que culminaron el 18 de febrero de 1960 con el Tratado de Montevideo, que estableció una zona de libre comercio e instituyó la ALALC.

Frente a esto la Secretaría del GATT no se mostró dispuesta a otorgar una consideración favorable a los proyectos surgidos del grupo de trabajo de la CEPAL entre 1958-1959, debido a que las propuestas no aseguraban la creación de una zona de libre comercio<sup>33</sup>.

Hemos dicho que las tesis originales de la CEPAL no iban más allá de la construcción de una zona preferencial. Sin embargo, en el curso de la deliberaciones el objetivo se tornó más ambicioso, hasta convertirse en la decisión de “*establecer una zona de libre comercio*” que recoge el artículo 1º del Tratado de Montevideo. Este cambio hacia un objetivo más exigente fue sin duda la modificación fundamental en los conceptos acerca del programa de liberación regional y explica en gran medida la suerte de la ALALC<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Magariños, Gustavo: “Los diez primeros años de la ALALC”, *Comercio Exterior*, vol. xx, Nº 4, abril, 1970, pp. 310-312.

<sup>33</sup> Wionczek, Miguel (et. al.): *Op. Cit*, nota 29, p. 71.

<sup>34</sup> En la síntesis de la exposición del consultor Edmundo Barbosa de Silva, consta minuciosamente el análisis de la conveniencia de adoptar la fórmula de la zona de libre comercio para facilitar la aceptación por el GATT, acogiéndose al artículo 24, párrafos 7 al 10, del Acuerdo General. Véase, CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Nº de venta: 59.II.G.4, México, D.F., Julio de 1959. Acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, anexo I, p. 83. INTAL, *La integración económica en América Latina*, Buenos Aires, 1968, pp. 129 y ss.

Las otras características del programa de liberación se precisaron y detallaron a lo largo de las discusiones, pero en el fondo las ideas iniciales de la CEPAL se mantuvieron. El programa debía ser de alcance universal, y de aplicación gradual y progresiva. La distinción entre una primera etapa con el programa de liberación taxativamente determinado, y una segunda de construcción final de la fórmula superior de integración, ya fuese unión aduanera o mercado común, desapareció del Tratado de Montevideo, que contiene sólo una mención ceremonial al tema en su artículo 54 donde aparece el fin integracionista *per se*, en el que se expresa que *“Las Partes Contratantes empeñaran sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”*.

La primera etapa del programa de liberación, que finalmente fue la única, se alargó de los diez años previstos en todos los documentos previos, a doce en el Tratado de Montevideo.

Si alguna conclusión puede desprenderse en general de esta evolución conceptual sobre el alcance y características del programa de liberación, vale decir, de la apertura de mercados de la zona, es la de que durante estas negociaciones las metas se tornaron más ambiciosas y exigentes y que el sistema tendió a encuadrarse más nítidamente en un esquema formal definido sobre todo por las excepciones que admite el GATT en su artículo 24. El sistema ganó precisión operativa, pero perdió amplitud y flexibilidad. Así, y según se verá luego, la idea de un gran mercado regional latinoamericano pasó a un segundo plano y careció de posibilidades concretas en la fórmula. Las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos latinoamericanos y la influencia de la ortodoxia del GATT son sin duda los dos hechos determinantes de la evolución señalada.

Es preciso señalar también que el Tratado de Montevideo constituyó un hecho que condensó de manera particular los actos y las tendencias de los actores sociales directa o indirectamente integracionistas. Esta condensación histórica se manifiesta como la traducción por excelencia de los proyectos de integración externa de los actores, y como una instancia estratégica indispensable. Uno y otro fueron el resultado de una cierta negociación política

entre un actor institucional, la CEPAL, y otros nacionales, los estados latinoamericanos interesados en la integración. En este sentido, y como hemos sostenido, el Tratado representa un esfuerzo político muy básico y poco común.

Profundizando mas nuestra aseveración, resulta que el Tratado prolongó en muchos aspectos la posición de los países del sur (Argentina, Chile y Uruguay) del continente y de Brasil, sin integrar las exigencias claves contenidas en el proyecto más amplio de la CEPAL, verdadero agente promocional del proceso. Es indudable que el Tratado fue mucho menos liberal y mucho más conservador de lo que la CEPAL había recomendado<sup>35</sup>. Sin embargo, como lo deseaba la CEPAL, era crear las condiciones, y aun promover, la liberalización del comercio no tradicional, es decir, el de los productos manufacturados, aun si en términos estadísticos su importancia era aparentemente menor.

En una visión más amplia, y que va en la línea de nuestras argumentaciones, la preeminencia de los objetivos comerciales, en cuanto estos son considerados y valorados de alguna forma por ellos mismos, sobre los objetivos de industrialización aparecen claramente<sup>36</sup>.

Un alto funcionario de la ALALC ha hecho notar que las bases de la política industrial del Tratado de Montevideo, no eran más principios generales, en la mayor parte de carácter rudimentario, y que no constituían la base requerida para el lanzamiento de un amplio programa multilateral de desarrollo industrial. Por tal razón, la ALALC quedó lejos de las recomendaciones de la CEPAL en lo concerniente a la planificación industrial y al desarrollo económico en general, omisión que puede ser considerada como el factor más importante en la disminución y posterior estancamiento del ritmo de desgravación tarifaria de la ALALC. Sin embargo, y como ha destacado Dell *“(...) las restricciones del comercio zonal pueden ser reducidas solamente*

---

<sup>35</sup> Esto puede ser apreciado al considerar, por ejemplo, la importancia de las limitaciones integracionistas estipuladas en el Tratado, que permiten toda clase de escapatorias a la realización de la integración; también en esto, en lo que concierne al número y a la naturaleza de las cláusulas de salvaguardia. Por otra parte, el Protocolo N° 1, referido a normas y procedimientos de negociación, y que no fue sugerido por la CEPAL, vuelve a limitar las reducciones consideradas solo a los productos que eran ya corrientemente intercambiados.

<sup>36</sup> De hecho el Protocolo N° 1 limitaba las obligaciones de liberalización al intercambio de productos tradicionales, no industrializados en su gran mayoría.



*en el marco de un plan regional, y es únicamente en base a un tal plan que las necesidades de los diversos miembros pueden ser al menos parcialmente satisfechos*<sup>37</sup>

De otro modo, como habitualmente se sostiene entre los especialistas, las fuerzas del mercado dejadas a sí solas tenderán en el mejor de los casos a operar una concentración del desarrollo económico en los polos de desarrollo ya existentes a expensas de las regiones pobres. A este respecto, es bueno precisar que todas las estipulaciones que favorecen a los países menos desarrollados entre los suscriptores de la integración corrieron el riesgo de no constituir finalmente sino una simple declaración de intenciones cuando no una cobertura de naturaleza ideológica para los miembros mejor situados. Por otro lado, y de manera complementaria, esta falta de planificación y de coordinación en el plano industrial y económico, amenazó entregar el proceso de desarrollo no tanto a las fuerzas del mercado como a las grandes firmas que controlaban determinadas industrias<sup>38</sup>.

Esta debilidad del Tratado en cuanto instrumento comercial útil para la industrialización, y por esa vía para el desarrollo económico de los países participantes, se manifestó también a nivel institucional. En este punto la debilidad se manifestó tanto en relación con los objetivos perseguidos como por comparación con otros arquetipos históricos de integración, particularmente el proceso seguido por Europa. Dada la falta de una percepción adecuada del interés común, así como de una voluntad política suficiente por parte de los actores nacionales, el órgano de la integración no estipuló la creación de un órgano comunitario que habría podido suplir de alguna forma esta carencia perceptiva y convertirse en un agente promocional de la integración, prolongando, desde dentro, la función promocional que había desempeñado en su oportunidad la CEPAL. La ALALC, en cuanto mecanismo institucional, se componía de diversas instancias administrativas más que políticas, constituidas por representaciones nacionales encargadas de la defensa de los intereses nacionales respectivos y que, llegado el

---

<sup>37</sup> Dell, Sidney.: *Op. Cit*, nota 107, p. 79 y p. 120.

<sup>38</sup> En su oportunidad la Conferencia Latinoamericana Sindical Cristiana denunció la pretensión de elevar el nivel de vida de los ciudadanos en virtud de la simple eliminación de las barreras aduaneras.

momento de las decisiones, iban naturalmente a recurrir al derecho de veto que les acuerda el instrumento de la integración<sup>39</sup>.

Del punto de vista jurídico, esta debilidad aparece tanto al considerar la naturaleza de las competencias acordadas a los órganos comunes de la ALALC, como el traspaso de poder que debe operarse para aplicarlas. En otras palabras, existían competencias exclusivas de los Estados pero no de la asociación –algo que es común a todo interestatismo, que no logra dar el paso hacia lo comunitario-. Más aún, y en atención a la naturaleza misma de los poderes con que se había dotado a los órganos de la ALALC que tendían a reducir el campo de sus competencias.

No resulta extraño entonces que, dada la naturaleza eminentemente comercial de la ALALC, sus órganos principales funcionen mucho más como una especie de agencia de negociaciones comerciales, que como organismos capaces de coordinación o de promoción industrial en la línea de lo que, a pesar de todo, aparece estipulado en el Tratado, y en las Resoluciones ulteriores, muy especialmente en la N° 100 de la Conferencia.

Ahora bien, la debilidad institucional manifiesta de manera particular la naturaleza interestatal del Tratado y de la ALALC que éste genera. No existe en nuestro caso lo auténticamente comunitario, como ocurre en el proceso europeo, sino simplemente la prolongación y la convergencia mínima de los intereses nacionales, sin que esto llegue a constituir un fondo común administrado por una instancia comunitaria y pueda, por esa vía, situarse de alguna forma más allá de dichos intereses y de su determinación. Visto así, nos parece que el Tratado de Montevideo quedaba bastante lejos de ser un instrumento de promoción en la creación de un frente común latinoamericano como lo implicaba el proyecto de la CEPAL.

Lo anterior contribuyó para que la integración latinoamericana tuviese un carácter particularmente estático en el sentido de ser, tanto el Tratado de Montevideo como la ALALC, más bien la traducción de una idea que la expresión de un ideal común. De ahí arranca el carácter ambiguo que nos

---

<sup>39</sup> Al considerar el sistema de voto o el proceso decisional resulta que se exigía siempre, de hecho, la unanimidad, ya que el voto negativo de cualquier Estado miembro podía impedir la aplicación de medidas o políticas, o aún más simplemente, evitar el cumplimiento de las disposiciones previstas por el Tratado mismo.

parece ver en el compromiso interestatal que el Tratado tradujo; pero existe ambigüedad de éste, también como instrumento de acción en relación a las motivaciones y a las expectativas divergentes de los diversos actores nacionales. En el fondo, las esperanzas de los países más grandes no eran coincidentes con el de los países menores.

El enfrentamiento de estas posiciones y el acuerdo mínimo al cual se arriba, deben ser relacionados con el condicionamiento externo de la idea de integración en sus avatares y del proceso previo a la formalización del compromiso. La acción del panamericanismo que no abandona la promoción de un cierto ideal de integración americana sino hacia 1954, con la Conferencia de Quintandinha, con la actitud cuando menos desconfiada, y en todo caso negativamente ambigua de los Estados Unidos frente al proyecto de integración, va a empujar, forzosamente, a los Estados latinoamericanos a la moderación, a ser modestos en sus pretensiones, en la misma medida en que una mayor estructuración eventual de la integración debería llevar naturalmente a poner el asunto en términos de separación y de oposición. En el mismo sentido debe ser considerada la posición del FMI y en particular la del GATT, que traducían también, al menos parcial e indirectamente, la presión de Washington. Bajo la cubierta de su calidad de instancias internacionales, el condicionamiento de estas últimas –del GATT muy especialmente- fue decisivo para determinar la forma que tomó la traducción del proyecto de integración de América Latina.

Otro hecho que aparece como indispensable para explicar del lanzamiento integracionista, así como para su ulterior desarrollo, es el problema del nacionalismo. En este aspecto es bueno efectuar una doble distinción analítica, por una parte tenemos la referida a la presencia en América Latina de nacionalismos de contenidos muy diversos según los países y, por otra, la referida a la división entre la importancia de los nacionalismos locales y la exigencia de la elaboración de un nacionalismo que podemos catalogar de regional o latinoamericano. Para aquel podemos indicar la existencia de una continuidad que va desde el europeo-centrismo argentino hasta el indianismo mexicano; para el otro, es la de posibilidad de enunciar en términos no excluyentes y en lo posible de concordancia, el interés nacional y

el interés común. En otras palabras, se trataba de reencontrar a nivel común el interés nacional. Creemos que en este punto, con la probable excepción de México, todos los Estados latinoamericanos participantes en el lanzamiento del proyecto de la integración estuvieron muy lejos de esta exigencia. Además, el rol del nacionalismo en general, y en sus diversas manifestaciones, debe ser considerado conjuntamente con el de las limitaciones de los factores estructurales y con la ausencia de voluntad política integracionista.

Este último factor permite explicar la naturaleza y la debilidad del acuerdo integracionista nacido del Tratado de Montevideo. La ausencia de un contenido integracionista auténtico, tanto a nivel nacional como común, determinara todo el desarrollo del proceso de integración. El factor que mencionamos es, sin duda, difícil de fijar analíticamente, ya que aparentemente es siempre reductible a otros que se postulan como más profundos; pero eso no lo hace menos real, y las dificultades metodológicas que implican su delimitación e instrumentación analítica no deben conducir a despreciar su pertinencia explicativa. De cualquier modo, esto no debe interpretarse como que postulamos una especie de voluntarismo, tanto más indeterminado cuanto que aparece como naturalmente ligado a una posibilidad permanente de cambio. Muy por el contrario, nos parece que empírica y analíticamente no podemos considerar la voluntad política como factor pertinente de explicación sino en relación a las limitaciones estructurales y, por consiguiente, a opciones relativamente limitadas.

Es sobre todo cuando los actores sociales pasan del compromiso a las realizaciones que los factores múltiples y diversos que determinan la naturaleza y el sentido de un proceso histórico, aparecen en su pertinencia empírica y analítica.

#### **- Amplitud geográfica.**

En cuanto a la amplitud geográfica existe también una evolución hacia una cobertura más restringida en cuanto a países, que la inicialmente propuesta por la CEPAL. Más que a la intención de limitar la amplitud de la fórmula, parece haber sido éste un resultado de las exigencias formales de la zona de libre comercio que, finalmente, fue la modalidad elegida. Influyó

también el apremio o urgencia que algunos países tenían en la negociación, especialmente los de sudamérica, muy renuentes, además, a reconocer arreglos subregionales, y poco receptivos a tratamientos preferenciales u otro género de excepciones a la cláusula de nación más favorecida.

La tesis de la CEPAL acerca de la amplitud geográfica de la fórmula encontró eco en la primera reunión del grupo de trabajo, pero en la segunda hizo su aparición una posición más rígida. Resultado de esa reunión, el grupo sostuvo que *“(...) el mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos”*.

Pero enseguida admitió la posibilidad de que al comienzo el esfuerzo tenga que hacerse con un *“núcleo inicial de países”*<sup>40</sup>. Más adelante el grupo identificó explícitamente ese posible núcleo inicial al sostener que *“(...) el hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90% del comercio total entre los países latinoamericanos, hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común”*<sup>41</sup>.

Esta tendencia particularista es paralela a una actitud menos flexible en relación con posibles agrupaciones subregionales. En este último aspecto, el grupo siguió las líneas planteadas por la CEPAL, que consideraba inconveniente todo intento de subregionalización, con la única excepción de Centroamérica. Se consideraba, *“(...) que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano”*<sup>42</sup>.

Como en otros aspectos, el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio negociado entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, consagró una divergencia definitiva con respecto a las tesis originales de generalidad. Aun cuando en el artículo 40 se establecía que el Acuerdo *quedaba “abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos”*, el hecho real es que constituía una manifestación de un interés de vinculación restringido a una parte del continente. Naturalmente, había razones para que este grupo de países quisiera concretar rápidamente una vinculación de integración; la

---

<sup>40</sup> CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 59.II.G.4, México, D.F., Julio de 1959, p. 34.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, p. 40.

<sup>42</sup> *Ibidem*

principal de ellas era el dismantelamiento de los arreglos bilaterales de comercio, que los había afectado especialmente. Pero, aparte de esa urgencia, detrás de esta restricción geográfica estuvo también una apreciación de la importancia de ese “núcleo inicial” que concentraba gran parte del comercio de entonces en América Latina.

Por otro lado, en este Proyecto de Acuerdo consta de modo más claro cierta inflexibilidad frente a posibles agrupaciones subregionales, como manifestación de una actitud más reservada frente a todas las salvedades a la cláusula de nación más favorecida. Así durante el segundo período de sesiones del Comité de Comercio esa posición renuente se consolidó aún más, quizás debido a la reacción misma provocada por la iniciativa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Desde entonces, en las negociaciones que llevaron finalmente al Tratado de Montevideo no volvió a aparecer, sino como un enunciado ritual, la meta de la generalidad de la integración para toda América Latina. En 1967, y ya muy entrado el proceso de integración, en la Declaración de los Presidentes de América, reaparecen las expresiones sobre el alcance latinoamericano de la integración y la posibilidad de convergencia entre esquemas.

La verdad es que cuando se firmó el Tratado de Montevideo, la llamada “generalidad” existía como puro formulismo y en la práctica se había perdido toda flexibilidad para acomodar movimientos subregionales. Aún cuando el artículo 58 del propio Tratado de Montevideo declaraba que estaba *“abierto a la adhesión de los demás Estados latinoamericanos”*, era obvio que esa adhesión iba siendo cada vez más difícil para los países más pequeños y más alejados del cono sur de América Latina, que eran los que principalmente quedaron fuera de la zona de libre comercio.

En otro aspecto, las tesis de la CEPAL sobre tratamiento diferente según las condiciones de los países despertaron resistencias y salieron de las negociaciones con cambios que limitaron su alcance. Si bien el hecho no tuvo trascendencia práctica, revela la renuencia a reconocer diferencias entre países.

**- El sustrato doctrinario liberal.**

Desde el primer documento preparado con participación de expertos nacionales, es decir, el informe del Grupo de Trabajo en su reunión inicial, el acatamiento al mecanismo de mercado y la función de la empresa privada aparecen con relieve de principios básicos. La declaración más taxativa sostiene que *“(...) la especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberán ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas...”*.

Y continúa más adelante,

*“(...) no es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad”<sup>43</sup>.*

Se trataba, por lo mismo, de un veto real no sólo a cualquier forma de programación de las actividades en el nuevo espacio, sino inclusive a cualquier negociación explícita de asignaciones industriales, como las que ya entonces discutía la propia CEPAL para las llamadas industrias de integración.

Algunos comentarios a las tesis antes expuestas aclaran aún más su sentido. Al respecto se señala expresamente que en torno al tema de la especialización:

*“(...) debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas”<sup>44</sup>.*

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*, p. 25.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 26

De este modo, se admitía una orientación a través del financiamiento, pero en ningún caso mediante instrumentos que interfiriesen en la apertura de mercados, es decir, los propios procesos de integración.

De esa posición deriva la concepción del lugar central, teóricamente único a juzgar por las expresiones, de la empresa privada en la integración económica. El citado informe al explicar el criterio en que se apoyó para redactar las bases para el mercado regional precisa que las mismas “(...) sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital”<sup>45</sup>.

Al igual que la insistencia en el respeto al mecanismo de mercado, esta apología a la función de la empresa privada responde probablemente menos a motivaciones ideológicas que a razones de interés de los países con una empresa privada más poderosa y dinámica.

Tanto el informe de la segunda reunión del grupo de trabajo como el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio elaborado por los expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay omitieron toda mención a estos principios, curiosamente estructuraron con cierto detalle un sistema de integración que se basaba enteramente en ellos<sup>46</sup>.

A medida que progresaban las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Montevideo, el principio de la competitividad y la importancia de la empresa privada se iban convirtiendo en postulados prácticamente indiscutidos.

Así, en todos los documentos que recogen los resultados de las discusiones y, en algunos casos, las posiciones de los gobiernos, escasamente aparecen reservas claras respecto a las virtudes del mecanismo de mercado y, en general, a la conveniencia de estos principios. Bolivia, por ejemplo, expresó que:

---

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 24

<sup>46</sup> Véase anexo a Reunión de Consultas, memorandum de la Embajada de EE. UU. en Río de Janeiro, en CEPAL, *Op. Cit.*, p. 85



*“(...) la condición básica para un efectivo mercado común era la igualdad entre los países participantes para poder crear y mantener un equilibrio entre sus economías. El comercio libre tiende a acentuar la disparidad entre los países ricos y los pobres, desde que estos últimos están obligados a ofrecer sus bienes a precios anormalmente bajos”<sup>47</sup>.*

Si bien teóricamente el Tratado de Montevideo, en sus artículos 16 y 17, declaraba que la posibilidad estaba abierta a todos, y especialmente a los países de menor desarrollo relativo. En la práctica, estaban hechos para industrias a cierta escala en las cuales era decisiva la capacidad negociadora de los países mayores y con más adelanto industrial. Su existencia, en un medio en que la competencia era principio básico inclinaba fuertemente la balanza hacia esos países más poderosos.

En relación con las características de funcionamiento del mercado -en buena medida corolario de las tesis que finalmente primaron en la fórmula, especialmente las relativas al principio de competencia como norma suprema de operación-, las negociaciones tendieron a rehuir automatismos y evitar en lo posible una acción reguladora por parte de los órganos de integración. Concretamente, para evitar todo trasunto de influencia comunitaria en las decisiones básicas de la integración, continuó ausente de los sucesivos textos en que se recogían los resultados de las negociaciones lo que pedía la secretaría de la CEPAL para dar vigencia práctica a la reciprocidad. Como manifestación de ese mismo espíritu, se mantuvo también intacto el sistema para abrir el mercado, que dadas las características de la fórmula, se planteaba en una negociación producto por producto.

En ambos casos, la ausencia de compromisos que permitiesen cierto automatismo dejaba librado todo el funcionamiento del proceso de integración, hasta en sus menores detalles, a decisiones gubernamentales y, por lo mismo, a una continua búsqueda de consenso que suponía una permanente buena disposición de las partes. Por otro lado, fue escasa o nula la posibilidad de acción comunitaria que se entregó a los órganos de integración, tanto los de

---

<sup>47</sup> Informe del segundo período de sesiones del Comité de Comercio, en CEPAL, Op. Cit., p. 116.

carácter gubernamental, como en especial, la secretaría<sup>48</sup>. La posición predominante era evitar en lo posible reglas que entrañaran un principio de automatismo, y esa posición se mantuvo plenamente en el Tratado de Montevideo.

De igual modo los textos referentes a los órganos de integración destacan la escasa preparación de los países para establecer una autoridad ejecutiva del mercado regional inclinándose hacia una organización de tipo consultivo.

Finalmente, las formas de organización que se recogieron en el Tratado de Montevideo tienen antecedentes en el Proyecto de Acuerdo de la Zona de Libre Comercio de los países del sur. Este incluía disposiciones tanto respecto del Comité, que sería de funcionamiento permanente, como respecto de una Secretaría Ejecutiva; su artículo 28 establecía taxativamente las funciones del Comité, que correspondían en esencia a las de un foro de negociación y de un ente administrador. No había asomos de una función reguladora y menos planificadora, y la proyectada Secretaría Ejecutiva carecía de toda posibilidad de iniciativa, aun cuando el Comité tenía cierta latitud para tomar decisiones sobre ciertos temas, la que se mantuvo, aunque atenuada, en el Tratado de Montevideo.

### **C. Los resultados de la ALALC.**

Con la puesta en marcha de la ALALC, el continente latinoamericano inició un proceso de integración que en sus comienzos fue extremadamente tímido ya que *“(...) alrededor de apenas un 10% del universo arancelario conformado por aproximadamente 9.200 ítem fue afectado por el programa de Liberación de la ALALC; el resto fue materia de negociación”*<sup>49</sup>.

No obstante, a partir de la década de los sesenta y como consecuencia de los compromisos adoptados al interior del instrumento de integración, el comercio intrarregional comenzó a experimentar un fuerte incremento. Es así que para el período 1961 y 1970, como se aprecia en la siguiente Tabla N° 1, las exportaciones hacia la región pasaron de 6,7% a 10,1% y las importaciones desde la región de 8,1% a 11,2%. Lo mismo ocurrió entre 1970

<sup>48</sup> CEPAL, *Op. Cit.*, nota 120, p. 42.

<sup>49</sup> Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Manual de Integración Latinoamericana, p. 59.

y 1980, oportunidad en que las exportaciones intrarregionales alcanzaron un 14%, y las importaciones un 12,2%<sup>50</sup>.

**Tabla N° 1**  
**América Latina. Importaciones y Exportaciones Intrarregionales**  
**1961-1980**

<b>País</b>	<b>1961</b>	<b>1980</b>	<b>País</b>	<b>1961</b>	<b>1980</b>
Argentina	13%	20%	Argentina	12%	23%
Bolivia	15%	28%	Bolivia	7%	37%
Brasil	10%	12%	Brasil	7%	17%
Colombia	2%	15%	Colombia	2%	14%
<b>Chile</b>	17%	27%	<b>Chile</b>	7%	24%
Ecuador	4%	12%	Ecuador	8%	18%
México	1%	4%	México	2%	4%
Paraguay	27%	48%	Paraguay	32%	46%
Perú	7%	15%	Perú	7%	17%
Uruguay	22%	36%	Uruguay	3%	37%
Venezuela	2%	7%	Venezuela	7%	8%
<b>Promedio</b>	8%	12%	<b>Promedio</b>	7%	14%

**Fuente:** *Manual de Integración Latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1987.

Este aumento de la actividad económica de carácter interregional no sólo afectaba a la zona en su conjunto, sino que también a cada uno de los países en forma separada, según se puede apreciar en el cuadro anterior:

Se puede señalar entonces que la ALALC produjo una fuerte desviación de comercio hacia la región, aunque no todos los países lo hicieron en igual forma. En otras palabras, son los países con un mercado más pequeño los que de mejor manera se integraron con la zona, pasando a depender de ella tanto para sus exportaciones como para sus importaciones. Por su parte, las naciones más desarrolladas mantuvieron una posición un tanto más ambigua.

En todo caso, durante la década del sesenta la desviación del comercio operó mucho más a través de las negociaciones bilaterales que multilaterales.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

Respecto de los productos exportados hacia la región y hacia el exterior, la Tabla N° 2 sirve para ilustrar en que aspectos estaban focalizadas las exportaciones tanto en 1960 como en 1980.

**Tabla N° 2**  
**América Latina. Productos exportados hacia la región y el exterior.**  
**1960-1980**

Productos Exportados	1960		1980	
	% Intrarregional	%Resto del mundo	% Intrarregional	% Resto del mundo
Alimentos	34,9	37,0	19,5	29,5
Materias primas agro	12,8	11,9	4,3	3,6
Combustibles	33,4	32,6	19,7	42,5
Minerales y metales	9,0	15,0	12,8	11,8
Manufacturas	9,7	3,2	43,3	11,9
No clasificados	0,2	0,3	0,4	0,7
TOTAL	100	100	100	100

**Fuente:** *Manual de Integración Latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1987.

De los datos precedentes se puede deducir que la creación de la ALALC no había dado los resultados esperados al llegar la década de los ochenta, ya que ha excepción de los productos manufacturados, los demás productos no tuvieron una mayor incidencia en el mercado interregional.

Sin embargo, y a pesar que en 1980 los productos manufacturados exportados hacia al región correspondían a un 43%, esto no significó un comportamiento similar respecto de las importaciones.

**Tabla N° 3**  
**América Latina. Porcentaje de productos importados por países en 1980**

<b>País</b>	<b>Desde la región (%)</b>	<b>Desde el resto del mundo (%)</b>
Argentina	41,5	74,9
Bolivia	52,4	82,0
Brasil	18,8	42,5
Colombia	34,6	68,5
<b>Chile</b>	32,0	67,3
Ecuador	68,0	70,8
México	71,1	67,3
Paraguay	54,7	60,4
Perú	51,3	68,9
Uruguay	47,0	55,1
Venezuela	68,6	72,9
<b>Promedio</b>	39,3	62,1

**Fuente:** *Manual de Integración Latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1987.

Como se puede observar, el proceso de integración no dio los resultados esperados, especialmente si consideramos que las exportaciones de manufacturas realizadas al interior de la región sólo eran de un carácter primario, sin valor agregado de grandes proporciones ya que era un proceso que estaba inmerso dentro del denominado modelo de sustitución de importaciones.

Si a lo anterior agregamos que ALALC no contaba con los mecanismos de carácter comunitario, que efectivamente fueran capaces de crear un bien común regional, se podrá entender porque fracasó esta instancia de integración, ya que en ella la solución de conflictos no se buscó a través de la norma jurídica, sino que esto se hizo por medio de la negociación entre los gobiernos, restándole importancia a los mecanismos de integración establecidos en el tratado de 1960.

Pero éste era sólo uno de los problemas. Otro que debió enfrentar ALALC estuvo dado por el hecho de que el Tratado de Montevideo estableció que todos los acuerdos que adoptaran los países miembros de ALALC debían

tender al multilateralismo, por lo que los compromisos adquirirían un carácter automático y general, lo que en definitiva no pudo ser cumplido por todos los países signatarios.

Un tercer problema fue, por una parte, que los países de menor desarrollo relativo tuvieron que sacrificar sus posibilidades arancelarias con terceros países en aras de la integración y, por otra, que la propia rigidez de los tratados impidió que éstos llegaran a concretarse.

Esta situación derivó en la ampliación del plazo de 12 años que se habían otorgado los países para constituir una zona de libre comercio, esto último se vio agravado a partir de la década de los setenta cuando algunos países se dieron cuenta que los productos venidos desde naciones vecinas comenzaban a competir con los propios. Evidentemente, esto último provocó en enfriamiento del ideal integracionista.

En definitiva, esta experiencia demostró que la fijación de metas excesivamente ambiciosas y el uso de un instrumental inflexible, no sólo no contribuyó a lograr los objetivos, sino que además, llegó a ser contraproducente.

Como los resultados de ALALC no habían logrado alcanzar las metas establecidas, los países miembros se abocaron a estudiar las modificaciones necesarias a objeto de hacer más viable los objetivos perseguidos. Por lo demás, esta situación ya había sido estipulada por el propio Tratado, que en su artículo N° 61 estableció que:

*“(...) expirado el plazo de doce (12) años a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las partes contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuese oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica”<sup>51</sup>*

Fue a través del Protocolo de Caracas que las partes contratantes decidieron extender el período de transición establecido por el Tratado de

---

<sup>51</sup> Tratado de Montevideo, art. N° 61, Cláusulas finales.

Montevideo. Sin embargo, y al constatar que la fecha prevista se acercaba inexorablemente, a partir de 1979 los Estados miembros decidieron iniciar una serie de reuniones tendientes a buscar una solución al estancamiento en que había caído esta organización, el que según sus propias conclusiones estuvo dado por el diferente grado de desarrollo de los países miembros, lo que impidió que se cumplieran los objetivos trazados. A raíz de lo anterior se produjo una acentuación en el nivel de las desigualdades, lo que llevó al no cumplimiento de los acuerdos de integración industrial y mucho menos a los que promovían la generación de una zona de libre comercio.

***a) Valoración de los resultados de la ALALC.***

Luego de describir las concepciones que prevalecieron en la constitución de la ALALC, y la evolución de ellas a partir de las tesis originales de la CEPAL. Cabe preguntarse ¿en qué medida los objetivos buscados correspondían con lo que razonablemente podía pedirse a ese esfuerzo de integración? ¿hasta qué punto las modalidades que se dieron a la fórmula eran apropiadas a las características del esquema? y ¿que rango o significación tuvo la integración en las políticas nacionales de los Estados Miembros?

Hemos expuesto que durante el desarrollo de las negociaciones intergubernamentales, la fórmula de la preferencia comercial latinoamericana, que no era compatible con la filosofía liberal que predominaba en el sistema internacional que consagraba, como principio general, la aplicación automática e incondicional de la nación más favorecida, fue sustituida por la de la zona de libre comercio. Para la ALALC, la zona de libre comercio se perfeccionaría gradualmente en un período de 12 años, al final del cual quedaría liberado lo esencial del intercambio intrazonal mediante la eliminación de los derechos de aduanas, otros gravámenes a la importación y las restricciones de todo orden que se aplicaban al comercio entre los Estados Miembros.

A nuestro parecer la elección de la zona de libre comercio se relacionó con las dificultades de establecimiento y administración de tal modelo y con los límites, alcances, y compromisos que los países signatarios estaban dispuestos a asumir. En efecto, dicha fórmula no coartaba la libertad de cada

país para manejar su arancel, convenía más a la hora de transitar desde el proteccionismo comercial y la acción económica aislada hacia métodos multilaterales de intercambio y cooperación. Además, el modelo seguido, finalmente, evitaba las críticas y represalias por parte de las otras partes contratantes del GATT, muchas de las cuales eran socios comerciales importantes para los miembros de la ALALC.

Por otro lado, muchos especialistas coinciden en que la zona de libre comercio se adaptaba sin mayores problemas al papel secundario que tenía la integración regional en las políticas nacionales de desarrollo, trazadas en función de dos ordenes primarios y prioritarios: la realidad y los intereses nacionales y el grado de inserción de cada país en el sistema internacional<sup>52</sup>. Lo cierto es que la fórmula evitaba asumir compromisos mayores como ceder o compartir colectivamente alguna parte del poder nacional de decisión. De ahí arranca probablemente la limitadas facultades de las instituciones creadas y la ausencia de la más mínima forma de organización comunitaria. En los hechos, la serie de instrumentos previstos en el Tratado de Montevideo se distinguieron por su carácter global y comercialista, en el cual los mecanismos de acción estructural carecieron de una real significación. Esto ha llevado a Juan Mario Vacchino a afirmar que:

*“(...) cuando en un modelo comercialista de integración no se otorga a la competencia el papel que le corresponde como regulador principal del mercado, se debe concluir que los participantes nunca pensaron seriamente en recorrer todo el camino que lleva hasta el logro del objetivo fijado”<sup>53</sup>.*

Concordamos en que para que la integración hubiese sido una alternativa válida para enfrentar los aspectos estructurales del subdesarrollo y la dependencia, era necesario que el proyecto de la ALALC contemplara

---

<sup>52</sup> Wionczek, Miguel: “La historia del Tratado de Montevideo”, en Wionczek, Miguel: *Op. Cit.*, nota 29, nota 118. Magariños, Gustavo: *Op. Cit.*, nota 123. Barrero, Josefina: “La ALADI en el proceso de integración de América Latina”, *Comercio Exterior*, Bogotá, INCOMEX, septiembre, 1984.

<sup>53</sup> Vacchino, Juan Mario: *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1983.



expresamente instrumentos y mecanismos con una dimensión estructural, ya que sin ellos la solución de dichos problemas se hacía muy difícil.

La ALALC se vio perjudica, como se muestra en el Cuadro N° 2, por la heterogeneidad de los países que la constituyeron. Estos eran y siguen siendo muy distintos, tanto en el grado de desarrollo industrial alcanzado, en su dimensión económica, comunicación recíproca, similitud estructural, convergencia de intereses y políticas, entre otros. Esta situación se ve claramente en el gráfico comparativo que se desprende del Cuadro N° 2.

En otras palabras, los países miembros estaban en malas condiciones desde el punto de vista de la teoría de la integración, que reconoce la homogeneidad como requisito básico.

Las cifras sobre población y producto nacional de los países miembros que se entregan ilustran las grandes diferencias que existen entre ellos, diferencias que tenían que traducirse en una actitud defensiva de los países medianos (Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) y pequeños (Bolivia, Ecuador y Paraguay) frente a los tres mayores. La disparidad económica entre sus miembros se convirtió en un gran problema, en dólares de 1973, el ingreso per cápita de América Latina era de US\$ 517, con el máximo en Venezuela, US\$ 1.072; Argentina, US\$ 978; Chile, US\$ 847; Paraguay, US\$ 278; Ecuador, US\$ 246; y el más bajo, Bolivia con US\$ 189. Los miembros de la Asociación reconocieron desde el comienzo que las disparidades en su tamaño y desarrollo serían un obstáculo a la integración económica.

Argentina, Brasil y México fueron los grandes beneficiarios de la expansión de las exportaciones intrarregionales, como se aprecia en el Cuadro N° 3, y casi los únicos que pudieron aprovechar los acuerdos de complementación, que constituían el sistema previsto para negociar la industria de la integración<sup>54</sup>.

Como manifestó en la ocasión el ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, “(...) la ALALC no consultó los intereses de los países medianos y

---

<sup>54</sup> Wionczek, Miguel S.: “Integration and Development”, International Journal, N° 24, 1969. Del mismo autor, “The rise and decline of Latin American integration”, Journal of Common Market Studies, N° 9, septiembre, 1970.

*pequeños, y creó la posibilidad de un imperialismo interior en América Latina entre los desarrollados y los menos desarrollados*<sup>55</sup>.

El problema clave, y que resultó insuperable, era que los llamados países grandes y más desarrollados de la ALALC se mostraron distantes frente a la idea de extender la Asociación más allá de promover la expansión del comercio, precisamente por ser los más desarrollados. Estos se contentaban con las perspectivas ofrecidas por la expansión de sus exportaciones no tradicionales, favorecidas por las reducciones arancelarias negociadas. En esta perspectiva, el Cuadro N° 4 sobre importaciones totales e intra ALALC, en el período 1962-1964, viene a complementar la estadística anterior y muestra, precisamente, lo beneficioso que resultaba la fórmula de integración para estos países. Los gráficos de barra en que hemos desglosado, permiten dimensionar los principales flujos del comercio y la distribución porcentual intra-ALALC.

A esto habría que agregar que las condiciones internas de algunos de estos países que mostraban vastas zonas de pobreza urbana y rural, hecho que concentraba sus esfuerzos.

La misma timidez de objetivos del Tratado, que llegó a omitir en él casi totalmente cualquier disposición sobre armonización de políticas, refleja la dificultad de aunar en un empeño de integración a países de tan distintas características. Todo ello se conjugó para que en definitiva, aún las metas al parecer poco ambiciosas del Tratado original no pudieran alcanzarse.

Dada su posición relativa dentro de la agrupación, los países mayores y con mayor adelanto industrial debían, con toda lógica, estar mucho más motivados por la expansión del comercio que por el cambio de estructura industrial, mientras que los menores y menos desarrollados industrialmente tenían, a la inversa que sentir más intensamente la motivación del cambio industrial y mucho menos la de la expansión del comercio. Esa diferencia se advertía cuando los países se referían a lo que buscaban en la integración durante las negociaciones y, de modo muy notorio, en las tesis de los países mayores, y en especial de Brasil y Argentina.

---

<sup>55</sup> Frei Montalva, Eduardo: *"El Pacto Andino y la integración latinoamericana"*, en VV.AA.: *Variables políticas de la integración andina*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro interuniversitario de desarrollo andino (CINDA), Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad, Colección Universidad y Ciencias Sociales, 1973, p. 22.

Cuadro 2

**Agrupaciones de Integración Económica de América Latina**

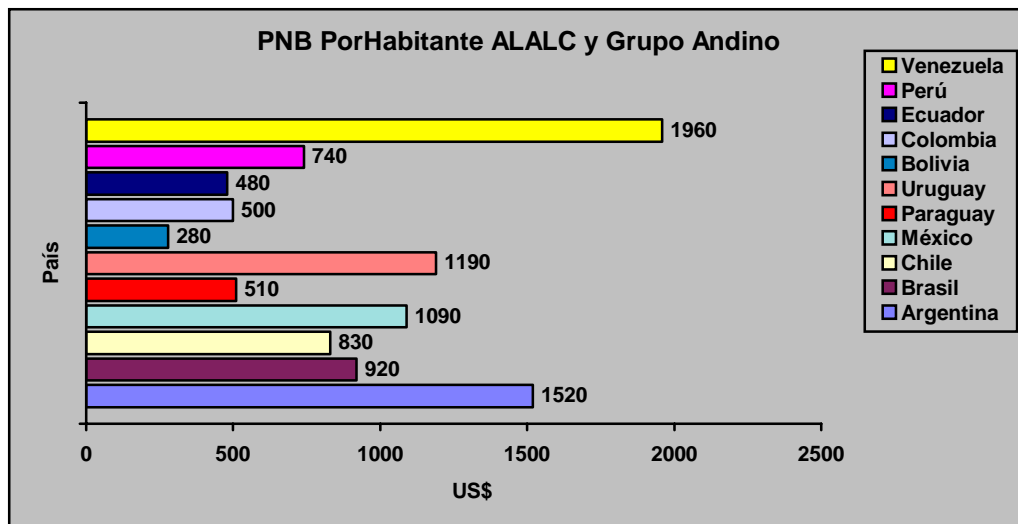
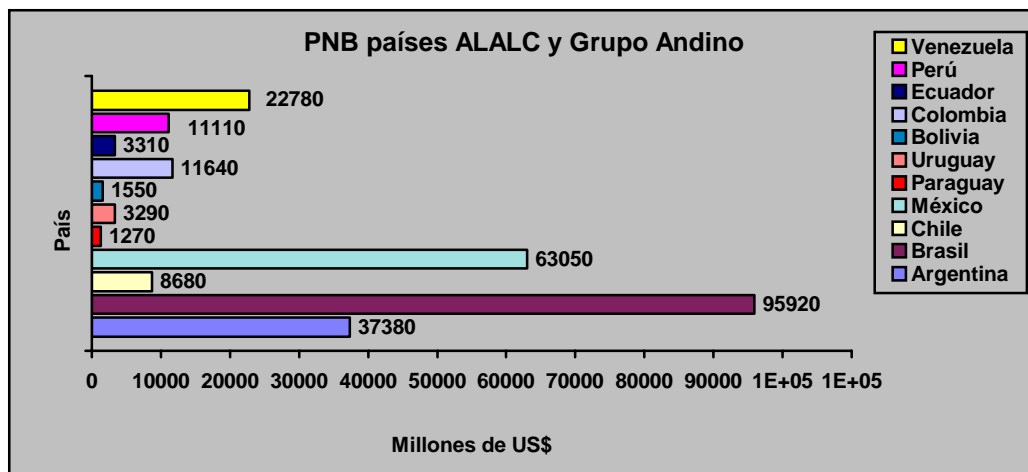
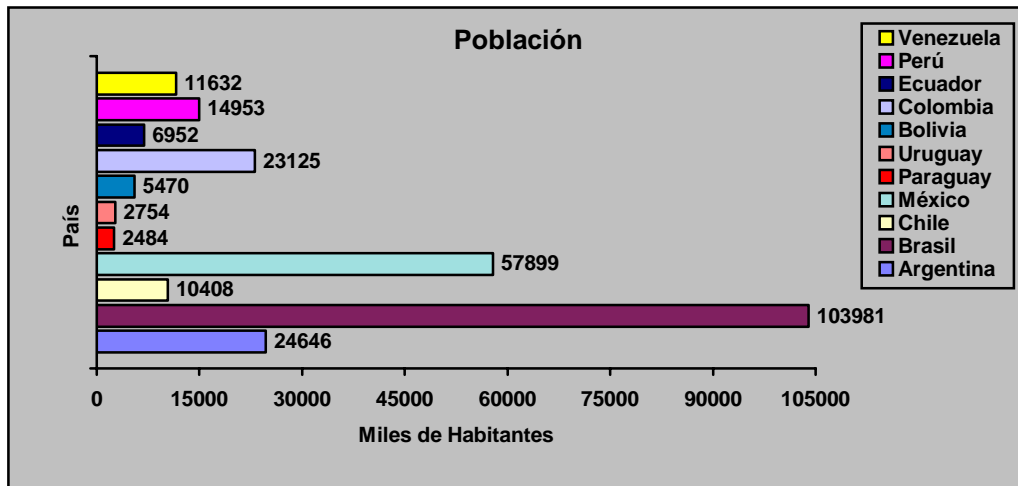
	<u>Producto Nacional Bruto (c)</u>		
País	Población (b) (miles de habts)	Total (mill. US\$)	Por habitante (mill. US\$)
<i>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)</i>			
Argentina	24646	37380	1520
Brasil	103981	95920	920
Chile	10408	8680	830
México	57899	63050	1090
Paraguay	2484	1270	510
Uruguay	2754	3290	1190
<i>Grupo Andino</i>			
Bolivia	5470	1550	280
Colombia	23125	11640	500
Ecuador	6952	3310	480
Perú	14953	11110	740
Venezuela	11632	22780	1960

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Atlas, Population, Per Capita Product, and Growth Rates*, 1976.

(b) Las cifras de población son las de mediados de 1974.

(c) Las cifras del producto nacional bruto se dan a precios de mercado de 1974.

## Agrupaciones de Integración Económica de América Latina



Cuadro 3

**ALALC: Exportaciones totales e intra - ALALC, 1962 - 1964 (a)**

Países	Promedio anual 1962 - 64 (b)		
	Total	Intra - ALALC	Porcentaje Intra - ALALC
Argentina	1330	196	14,7
Bolivia	93	3	3,3
Brasil	1350	99	7,3
Colombia	486	9	1,9
Chile	567	50	8,8
Ecuador	125	8	6,4
México	832	33	4,0
Paraguay	41	12	29,3
Perú	583	58	9,9
Uruguay	166	13	7,8
Venezuela	2678	143	5,3
Total	8253	624	7,6
Total exclui Venezuela	5575	481	8,6

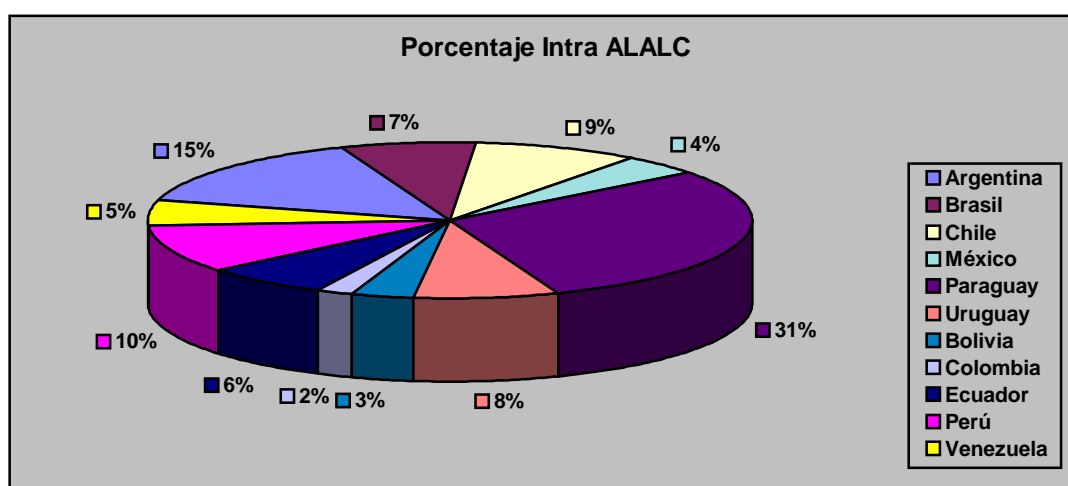
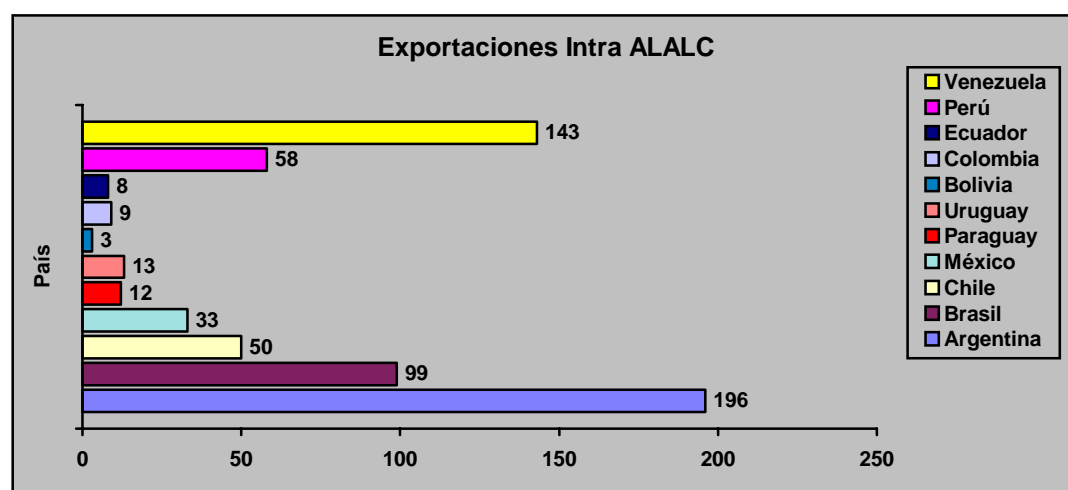
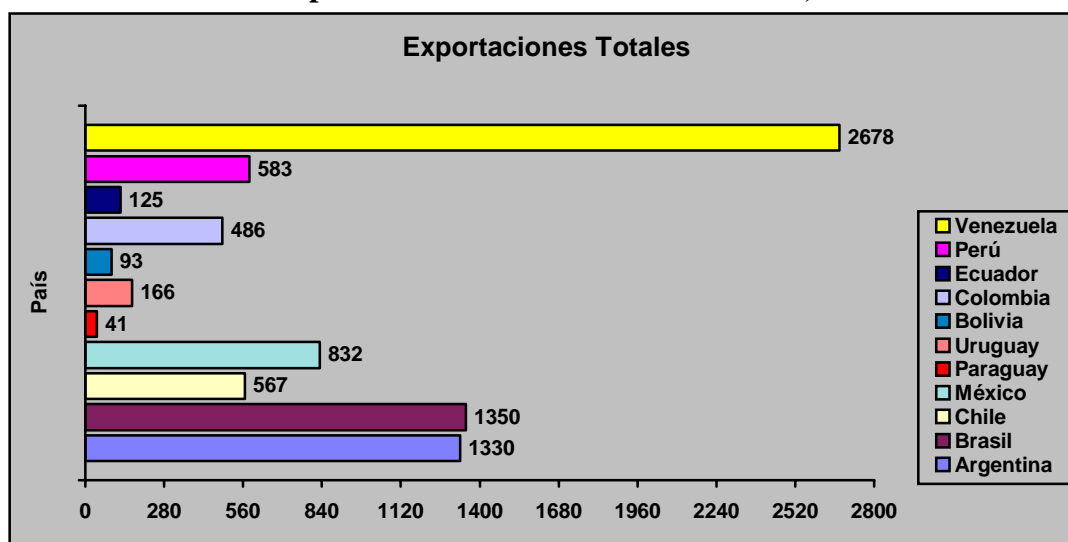
(a) Bolivia y Venezuela comenzaron a negociar con la ALALC en 1968.

La comparación de las cifras considera los valores de las corrientes comerciales de estos con el resto de la ALALC antes de 1968.

(b) Elaborado a base de Repartidos de CEP-ALALC N° 1072 y 1240.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1977, Washington D.C., p. 112

## ALALC : Exportaciones totales e Intra - ALALC, 1962-1964



Cuadro 4

**ALALC: Importaciones totales e intra - ALALC, 1962 - 1964 (a)**

Países	Promedio anual 1962 - 64 (b)		
	Total	Intra-ALALC	Porcentaje Intra-ALALC
Argentina	1138	160	14,1
Bolivia	101	11	10,9
Brasil	1408	253	18,0
Colombia	544	24	4,4
Chile	560	111	19,8
Ecuador	126	10	7,9
México	1291	12	0,9
Paraguay	39	9	23,1
Perú	560	59	10,5
Uruguay	202	48	23,8
Venezuela	987	25	2,5
Total	6956	722	10,4
Total excluida Venezuela	5969	697	11,7

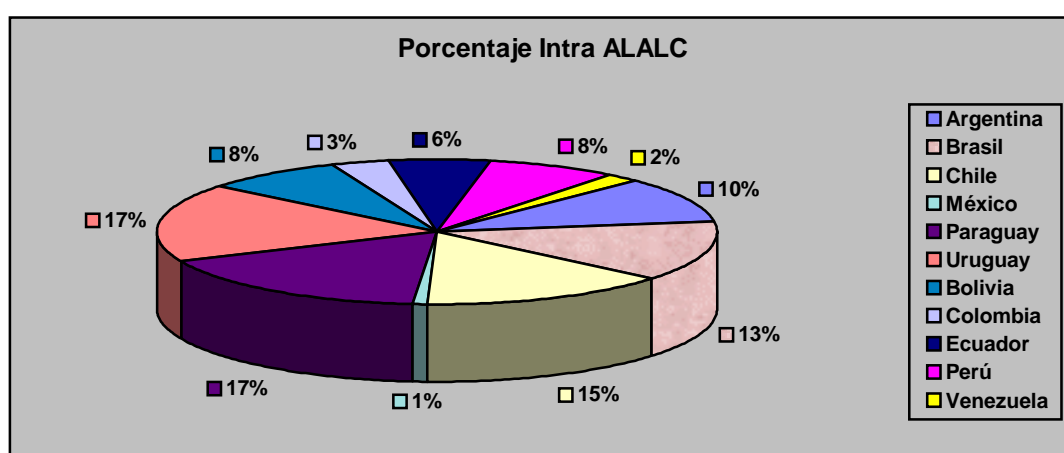
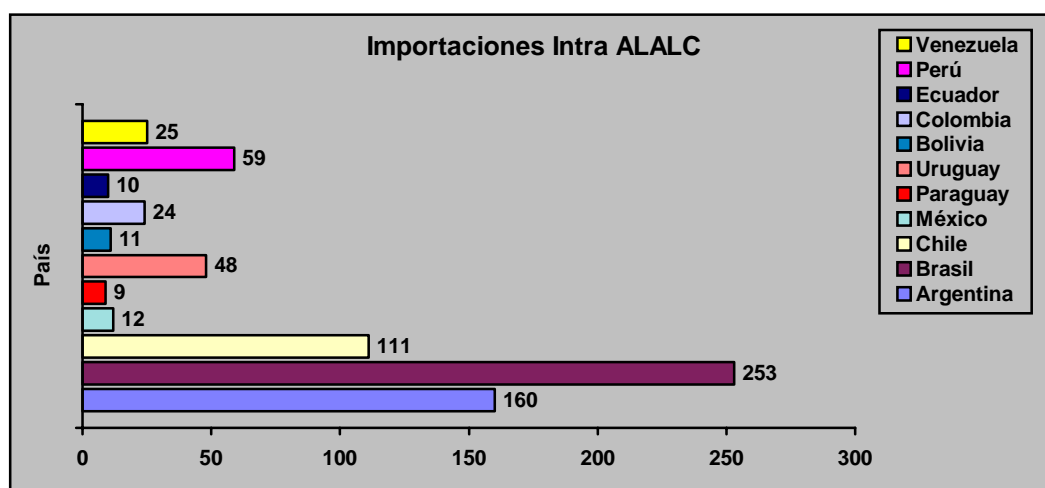
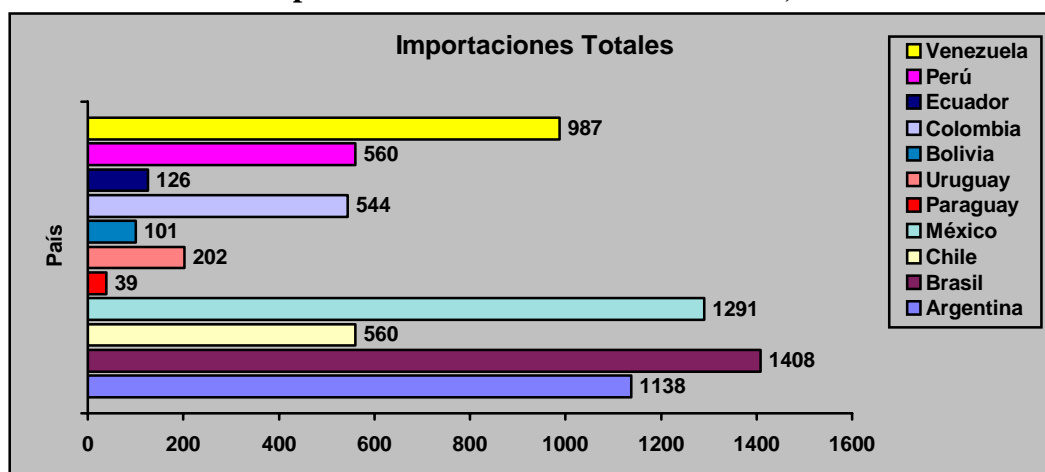
(a) Bolivia y Venezuela comenzaron a negociar con la ALALC en 1968.

La comparación de las cifras considera los valores de las corrientes comerciales de estos con el resto de la ALALC antes de 1968.

(b) Elaborado a base de Repartidos de CEP-ALALC N° 1072 y 1240.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1977, Washington D.C., p. 112

## ALALC : Importaciones totales e intra - ALALC, 1962 - 1964





Visto en perspectiva, las naciones menos desarrolladas y aquellas de mercado insuficiente tenían más necesidad de medidas y compromisos no comerciales para desarrollar sus estructuras industriales, y de mercados regionales; pero temían que dentro de la ALALC las naciones mayores y/o más desarrolladas se aprovecharan de ellas. A mediados de los sesenta, esas naciones creían que una orientación puramente comercial tendiente a un área de libre comercio podía ser controlada por Argentina, Brasil y México. Además, sospechaban que la ALALC simplemente reconstruyera la estructura de dependencia dentro de la región, por lo cual estos países grandes se limitarían a ocupar el lugar de Estados Unidos como exportador de productos manufacturados, en tanto que ellas continuarían exportando productos primarios. Entonces, esas naciones no estaban tan capacitadas como las otras para sacar ventajas de las concesiones comerciales, que se incrementaron durante el período 1962-1977 en un 38,25%, como lo indica el Cuadro N° 5. En todo caso solicitaron que la ALALC avanzara más allá de una orientación comercial, de modo que ellas pudiesen recibir mayores beneficios.

Cuando Chile y Colombia se dieron cuenta de que la ALALC no podía evolucionar más allá de su orientación comercial originaria, plantearon la creación del Sub-Pacto Regional Andino, tema que abordaremos más adelante.

La incoherencia en la intensidad y jerarquía de las motivaciones debió haberse manifestado en la elección de las modalidades de la integración y de las opciones instrumentales. Los países mayores siguieron su línea lógica; de ahí su insistencia en el mercado competitivo, basado en una liberación plena del intercambio que diese libre juego al mecanismo de precios, y todas las consecuencias de esos principios en las otras características de la fórmula. Pero no sucedió así con los países medianos y pequeños que, como se ha visto, aceptaron durante la negociación, y al parecer de buen grado, el principio de libre competencia, así como la posibilidad de recurrir a la asignación de industrias de integración. Se contentaron con insistir tibiamente en un tratamiento preferencial, de todos modos muy limitado. Esta actitud cambió años después con la experiencia del proceso, pero fue ya imposible retroceder en los principios admitidos.

Cuadro 5

ALALC: Evolución del total de concesiones otorgadas en las listas nacionales

Países	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina	693	1072	1280	1363	1537	1621	1717	1839	1867	1869	1871	1879	1879	1883	1881	1883
Bolivia	-	-	-	-	-	-	178	194	1842	1851	1859	1865	1877	1878	1874	1874
Brasil	912	1250	1312	1352	1511	1603	1710	1802	192	192	196	192	196	196	196	196
Colombia	490	619	704	714	745	751	766	777	777	777	777	777	778	778	778	778
Chile	529	833	864	872	894	917	969	970	972	972	975	977	979	979	988	988
Ecuador		1714	1677	1680	1685	1689	1697	1720	1718	1718	1723	1723	1728	1728	1725	1725
México	321	607	727	802	937	1030	1090	1173	1194	1202	1203	1207	1212	1214	1214	1217
Paraguay	522	589	665	663	677	691	691	696	695	695	696	696	702	703	702	702
Perú	237	299	355	364	392	402	424	470	494	494	499	501	504	504	502	502
Uruguay	570	610	664	664	676	689	716	784	788	788	788	802	810	810	812	816
Venezuela	-	-	-	-	-	-	434	444	478	484	491	491	492	492	492	492
<b>TOTAL</b>	4274	7593	8248	8474	9054	9393	10382	10869	11017	11042	11079	11110	11157	11165	11164	11173

**Fuente:** INTAL. El proceso de integración en América Latina

A esta dificultad básica, originada en la heterogeneidad, cabría añadir también las dificultades para armonizar políticas que surgían de otras diferencias de la estructura económica. Es de advertir, sin embargo, que la interrupción temprana del programa de liberación de la ALALC restó exigencia a la armonización de políticas y permitió que no aflorasen los más serios problemas de esa naturaleza, es decir, los de armonización de las políticas cambiarias.

En cuanto al sistema preferencial, los países medianos -de mercado insuficiente- carecieron en la práctica de todo tratamiento especial. Los de menor desarrollo relativo se encontraron con un mecanismo que habría podido ser útil si ellos hubiesen tenido una capacidad negociadora muy superior a la que realmente podían ejercer, lo cual constituía realmente la falla lógica, la petición de principio, que invalidaba ese mecanismo desde sus cimientos. Así la ALALC careció del estabilizador de última instancia que podría haber evitado los extremos de desequilibrio de la integración.

En los hechos apenas si se establecieron algunas medidas en favor de este tipo de países, a los cuales era indispensable otorgar un tratamiento más favorable, que les permitiera hacer frente a los compromisos derivados del programa de liberación sin daño para sus economías.

Esta ineficiencia del mecanismo de compensación se debe exclusivamente a los principios y concepciones que rigieron su creación, así la debilidad estuvo en las ideas originales y no en la desnaturalización fruto de la práctica empirológica. Más aún, la competitividad del mercado, considerada como principio rector de todo el funcionamiento de la integración, condujo a negar la posibilidad de limitar la competencia en ciertas actividades. Así también llevó a postular tesis que no derivaban necesariamente de dicho principio, como las de evitar en lo posible mecanismos automáticos, no acoger reglas que pudiesen servir para acotar de alguna manera el ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés del conjunto, y restar a los órganos comunitarios capacidad de control e iniciativas. Eso significó que el trato preferencial, así como todo el funcionamiento de la integración, quedó librado a un ejercicio constante de negociación, en el cual, como es lógico, las partes más débiles estaban en permanente inferioridad de condiciones.

De este modo, la discusión, dominada conceptualmente por los países mayores, dejó el sistema preferencial como una inserción extraña y disfuncional en un marco regido exclusivamente por el poder negociador de cada una de las partes.

Como es ampliamente sabido entre los conocedores de la integración latinoamericana, el proceso de la ALALC, después de un comienzo auspicioso que duró poco más diez años, cayó en un casi total estancamiento con síntomas de regresión. En efecto, luego de un funcionamiento relativamente eficiente -medido en términos de aumentar los niveles de comercio intrazonal- comenzó a entrar en una fase de decadencia que llegó a revestir características de crisis, aun cuando la Asociación haya logrado dar cumplimiento a algunos de sus objetivos por medio de otros mecanismos<sup>56</sup>.

El siguiente Cuadro N° 6, por ejemplo, establece que no hubo ninguna modificación sensible en la red tradicional del intercambio regional. La concentración del comercio que existía con anterioridad continuó después de la firma del Tratado de Montevideo. Así, podemos desprender como conclusiones que, primero, el comercio de cada país con otros dos o tres países miembros significaba más del 80% de su comercio con el conjunto de la zona. El comercio entre Argentina y Brasil representaba más de la mitad del comercio de cada uno de ellos con la región. Chile durante el período tuvo como mercado de exportación e importación preferente a Argentina y Brasil.

Así, y para el inicio de la década de los sesenta, a nivel regional se percibe un aumento del comercio intralatinoamericano, pero este era irregular y de proporciones diversas según los países. Con todo, esto demostraría que, en un principio, el mecanismo de liberalización previsto en dicho instrumento de integración intensificó las relaciones comerciales entre los países miembros.

En similar concordancia temática una tesis doctoral argumenta que:

*“(...) con el estancamiento de la ALALC en la segunda mitad de los sesenta quedaba claro su incapacidad para avanzar en puntos de mayor interés de los países llamados de mercado insuficiente y de*

---

<sup>56</sup> Para mayores datos remitimos a ALALC, *Serie estadística*, N° 1, p. 3 Dato de 1960; Doc. CEP/ Repartido 787, 14 de marzo de 1967, p. 3, Datos 1961-1965: CEP/ Repartido 876, 14 de agosto de 1967, pp. 5-14.

Cuadro 6

**Principales mercados de exportación entre los países miembros de la ALALC, 1964**

Países Exportador	Mercados Principales	% del Comercio regional
Argentina	Brasil, Chile, Perú, Uruguay	87%
Brasil	Argentina, Uruguay, Chile	91%
Chile	Argentina, Brasil, Perú	84%
Colombia	Ecuador, Argentina, Perú	90%
Ecuador	Colombia, Chile, Perú	80%
México	Argentina, Chile, Brasil, Colombia	85%
Paraguay	Argentina, Uruguay	98%
Perú	Chile, Argentina, Brasil	83%
Uruguay	Argentina, Brasil, Colombia, Chile	87%

**Fuente:** ALALC, Doc. CEP/472, diversos cuadros.

*menor desarrollo económico relativo. El objetivo de la Asociación, al limitarse simplemente a la ampliación del comercio, no atendía a las aspiraciones de los países andinos”.*

Y continúa precisando que:

*“(…) las limitaciones institucionales y la ausencia de voluntad política que caracterizaba a la ALALC dejaba claro a los países que luego integrarían el Grupo Andino que tendrían que encontrar otra forma de integración que contemplase su objetivo mayor de promover un cambio en sus estructuras productivas”<sup>57</sup>.*

Tratando de identificar los factores causales que explican tal situación, se deben mencionar los siguientes. En primer lugar, cuando se creó la ALALC, no existía ni el conocimiento ni la voluntad política que se precisaba para idear y poner en marcha un mecanismo de compensación de la heterogeneidad de las partes que fuese suficiente para esa fórmula concreta de integración. Junto a lo anterior, y dicho sea de paso, hay que señalar los insatisfactorios antecedentes de la cooperación intergubernamental en América Latina, el intenso nacionalismo de muchos de sus países, sus temores a ser explotados y los celos de los líderes latinoamericanos entre sí.

Es cierto que al momento de articular la ALALC la base teórica de la integración entre países en desarrollo estaba pobremente desarrollada y experiencias al respecto simplemente no existían. Pero en todo caso no sería justo endosar la responsabilidad de ello exclusiva ni principalmente a una distorsión de ideas durante la negociación. Fueron las ideas prevalecientes las que tuvieron una parte esencial de la responsabilidad, de hecho los países débiles aceptaron todo ese conjunto de elementos condicionantes que eliminaban en la práctica la posibilidad de funcionamiento efectivo del mecanismo de compensación. Cuando se avinieron a compartir con los países

---

<sup>57</sup> Montalvao Monte Santo: José Ronaldo: *La integración económica en el Cono Sur. Una estrategia de inserción en el comercio internacional*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1993, p. 228. Orrego Vicuña, Francisco: *“Dilemas del Grupo Andino”*, Universidad de Chile, *Revista Instituto de Estudios Internacionales*, N° 11, octubre diciembre, 1969, año III, pp. 352-371.

mayores esa interpretación del principio de la “libre competencia” en el mercado, desaparecieron las condiciones de negociación que habrían llevado, probablemente, a una fórmula de mecanismos de compensación con mayor validez.

Así, la carencia de un espíritu comunitario, tanto a nivel nacional como regional, el surgimiento del nacionalismo extremo, y los problemas presupuestarios que enfrentó, explican por qué los países miembros de la ALALC no pudieron crear un conjunto de instituciones más homogéneo y sólido. Ninguna de las instituciones de la ALALC tuvo el menor asomo de autoridad supranacional<sup>58</sup>.

Un segundo aspecto tuvo que ver con el objetivo central trazado por la Asociación, vale decir ir hacia la zona de libre comercio, es decir la liberación plena del intercambio. Si consideramos la heterogeneidad en el grado de desarrollo relativo que presentaban las economías del área y la diversidad e inestabilidad de las políticas económicas de los países miembros, la competencia, factor esencial para dicha fórmula, no podía operar en la región; con lo que la meta anhelada era muy difícil de alcanzar<sup>59</sup>.

Al mismo tiempo, aún cuando se perseverase en el ideal anterior, para alcanzarlo se necesitaba avanzar sin conflictos hacia un sistema de tratamiento diferencial o preferencial singularmente eficaz, es decir, lo que se conoce como un mecanismo efectivo para compensar la heterogeneidad entre los países miembros.

La experiencia indica que el mecanismo escogido por la ALALC estuvo lejos de esa eficacia. Fue pobre en sus efectos en relación con los países de menor desarrollo relativo, y no existió para los países medianos. Así en la concentración de las corrientes de comercio no dejaron de participar los países medianos y pequeños, pero en condiciones cuantitativas y cualitativas claramente inferiores a los tres países mayores. Los Cuadros N° 2 y N° 3

---

<sup>58</sup> Truett, George: “Participacion as a component of integration: a rationale for regional integration centers”, en *The movement toward Latin American unity*, Ed. Ronald Hilton, Praeger, 1969. Shonfield, Andrew: “Latin American integration: a New Phase”, *World Today*, N° 21, november, 1966.

<sup>59</sup> En el Tratado de Montevideo se estableció que dicha área de Libre Comercio se debía perfeccionar en un período de 12 años, desde la fecha de entrada en vigencia del mismo, es decir, la liberación de lo esencial del comercio debía alcanzarse el 31 de diciembre de 1973. Este plazo se amplió a través del Protocolo de Caracas, suscrito el 12 de diciembre de 1969 y entró en vigencia el 1 de enero de 1974. Este no indujo modificaciones de fondo al Tratado, sino que sólo prorrogó el período de perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio hasta el 31 de diciembre de 1980.

reflejan en parte, a nuestro entender, el mínimo grado en que ellos se beneficiaron con las industrias de integración, cuya creación fue la razón primaria de su ingreso en la ALALC. Las tablas respectivas han sido proyectadas a gráficos de barra horizontal de doble entrada que permiten una mejor visualización de nuestra afirmación.

Frente a la situación descrita hubo múltiples esfuerzos por alcanzar una salida a través de las decisiones políticas en el marco de la propia ALALC, proceso que se inicia con la carta que el Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, dirigiera el 6 de enero de 1965 a los señores Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch y Carlos Sanz de Santa María solicitándoles proposiciones concretas para el perfeccionamiento de la ALALC; continúa con los documentos que ellos entregaron como respuesta, el 12 de abril de ese año; se proyecta en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC, celebrada en Montevideo en noviembre de 1965, y en la institucionalización del Consejo de Ministros como órgano superior de la ALALC; le sigue la Declaración de los Presidentes en abril de 1967, y toma cuerpo y expresión en el Acuerdo de Cartagena, suscripto en mayo de 1969<sup>60</sup>.

Si bien la ALALC fue un paso importante, cuando no decisivo, para estimular la exportación de manufacturas de América Latina y su potencial económico surtió efecto; no obstante se concentró en pocos países.

Fue una agrupación de integración que, simplificados los términos, mostraba sólo una de las condiciones que se podrían considerar propicias a la integración: la dimensión del nuevo espacio económico. En la práctica la ALALC no pasó de ser una zona preferencial, y ya en los años setenta la participación del mercado regional en las exportaciones es declinante, aún en el caso de las manufacturas donde era un mercado importante<sup>61</sup>.

Las ya anotadas diferencias estructurales, de desarrollo industrial, dimensión económica, tasas de inflación, estructura de su comercio exterior,

---

<sup>60</sup> BID: *Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano*, 1965. También CEPAL: *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, Naciones Unidas, E/CN. 12/728. 20 de abril de 1965. El Protocolo que institucionaliza al Consejo de Ministros fue firmado el 12 de diciembre de 1966, a excepción de Chile que sólo lo hizo en abril de 1967. Cfr. *Resolución 202* (CM-II/VI-E), 2 de septiembre de 1967; *Resolución 203* (CM-II/VI-E), 16 de agosto de 1967; *Resolución 222* (VIII); *Resolución 165* (CEP) del Comité Ejecutivo Permanente; *Resolución 179* (CEP) del Comité Ejecutivo Permanente, 9 de julio de 1969.

<sup>61</sup> CEPAL: *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024/Rev. 1, 16 de junio, 1977, p. 275.



etc., entre los países que la constituyeron hizo que ellos demandaran finalidades distintas al proceso, y esa misma heterogeneidad debía conducirlos tarde o temprano a preferir modalidades instrumentales no sólo diferentes, sino antagónicas, como en efecto sucedió<sup>62</sup>.

La insatisfacción con los resultados y la incapacidad de la Asociación para adoptar mecanismos correctores de los desequilibrios y desarrollar políticas estructurales condujeron a los países andinos a intentar un proceso autónomo de integración.

A través de este proceso se esbozan los mecanismos que habrían de conducir a la superación de las dificultades, principalmente la desgravación automática, un amplio margen preferencial, la tarifa exterior común, la coordinación de políticas económicas, los reajustes institucionales y, en definitiva, el establecimiento de un mercado común que abarcara a todos los países latinoamericanos mediante la convergencia de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. y la asociación de países no miembros de ninguno de ellos.

#### ***b) Consideraciones críticas al Tratado de Montevideo.***

Podemos decir que el Tratado de Montevideo constituyó la traducción en términos jurídicos y formales del ideal de la integración latinoamericana. Desde este punto de vista, el texto constituye también un punto de referencia estratégico. Por estos motivos se manifiesta como un marco político-económico básico para los actores nacionales, así como en el contexto de las limitaciones propias del sistema internacional imperante en general y de las posiciones coyunturales de los Estados Unidos, del FMI y, especialmente, del GATT.

En cuanto al marco político-económico, el Tratado aparece como un compromiso entre quienes proponen el establecimiento inmediato de un mercado común regional y quienes insisten en que se debería llegar a él de manera progresiva, comenzando por la creación de una **Zona de Libre Comercio** con objetivos relativamente limitados. Dicha ambigüedad va a

---

<sup>62</sup> Para mayores datos que confirman tal apreciación en aquella época véase Naciones Unidas, *Boletín Estadístico de América Latina*, Vol. IV, Nº 1, febrero, 1967.

condicionar de manera decisiva el desarrollo del proceso de integración sin lograr evitar que se manifieste la primacía de las diferentes situaciones, intereses, motivaciones y expectativas, por encima de lo que, siendo común, hubiese podido fundamentar la integración y la participación activa de actores nacionales y de los actores sociales internos a cada sociedad política, y que eran pertinentes desde el punto de vista de la integración.

En otro aspecto, el condicionamiento externo del Tratado de Montevideo, va a traducirse, particularmente, por el acatamiento de las normas del GATT. En tal sentido, y tal como se hiciera notar, si se examinan los antecedentes del Tratado y el proceso de negociaciones que llevó a su establecimiento, se revela que una de las preocupaciones mayores fue la de poder presentar al GATT un plan concreto y decidido de creación de una zona de libre comercio que permitiese justificar la aplicación del artículo XXIV del GATT<sup>63</sup>. Esto vendría a ligar la traducción formal y jurídica del proyecto de integración latinoamericana a una doctrina y orientación de libre mercado, probablemente funcional en relación a los problemas y a los intereses de los países industriales que originaron el instrumento de la integración, pero que no lo era en relación a los problemas e intereses de los países subdesarrollados de América Latina. Suscribimos entonces lo planteado por un especialista en el sentido de que el Tratado “(...) *estuvo demasiado centrado en la reducción de las barreras comerciales y demasiado poco en otras formas de cooperación posible, en particular en el campo de la planificación conjunta del desarrollo*”<sup>64</sup>

Profundizando un poco más, podríamos decir que existe un doble condicionamiento del Tratado con relación al GATT. La primera en lo que concierne al objetivo de liberalización comercial que lo define, en contraposición con un eventual objetivo de creación de una unión aduanera; en lo segundo esta el hecho de que las negociaciones se hacen bilateralmente y producto por producto, en lugar de ser automáticas y sobre gamas determinadas de productos.

Es, entonces, a partir de este doble condicionamiento que se teje de algún modo el origen del Tratado de Montevideo que se debe precisar más su

<sup>63</sup> Cfr. Derecho a la integración, N 4, Buenos Aires, abril, 1969, p. 5.

<sup>64</sup> Dell, Sidney: *Op. Cit.*, nota 107, p. 121-122

contenido. Lo primero que emerge es la naturaleza instrumental del Tratado. En la línea de estas reflexiones podemos afirmar que el Tratado fue un instrumento que permitió fijar de manera más o menos proyectiva, la voluntad de la integración por parte de los actores nacionales respectivos. El instrumento se muestra entonces como la traducción de un proyecto básico o mínimo, que en lo esencial se nos muestra menos un proyecto común que un acuerdo. Además, en cuanto este acuerdo manifestó algo básico también en lo político, podemos afirmar que esto es muy mínimo y demasiado poco común. Es, bajo nuestra perspectiva, más la puesta en forma y la fijación de una *idea*, que la cristalización instrumental y dinámica de un *ideal*. Quizás por estas razones se manifiesta, finalmente, la ausencia de una voluntad política integracionista operatoria en el origen del Tratado, lo que pasar a constituir de alguna forma un factor permanente y decisivo para el desarrollo del proceso de integración.

Pero es en el nivel estratégico, especialmente, que la naturaleza instrumental del Tratado de Montevideo se manifiesta de modo más preciso dando paso a un engranaje funcional. En este aspecto el Tratado ofrece de alguna manera un marco y algunos elementos estratégicos sin que podamos afirmar que constituya, propiamente hablando, una estrategia. En todo caso, es preciso distinguir en el Tratado una dimensión más bien estática de tipo objetivos-medios, dinamizada en cierta forma tanto por la estipulación de una periodización como por la indeterminación en relación a la elección de algunos medios. Esta da al Tratado, en su dimensión estratégica, una flexibilidad relativa, que por lo demás no es fácil de distinguir de la ausencia radical de voluntad política integracionista común<sup>65</sup>.

En el marco de nuestras reflexiones podemos desprender tres áreas que le dan al Tratado de Montevideo su contenido específico. Están los fines explícitos, en los cuales importa constatar su naturaleza poco operatoria más que afirmar su eventual cualidad ideológica<sup>66</sup>. Estos mencionan el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos (*abstracto*); el desarrollo

---

<sup>65</sup> En este sentido, piénsese en las cláusulas de salvaguardia estipuladas en el Tratado, o aun el sistema de negociación y de renegociación de las listas nacionales, por ejemplo.

<sup>66</sup> En estricto rigor deberíamos hablar de naturaleza poco operacionalizable, dada la falta radical de voluntad política común.

económico y la creación de un mercado común latinoamericano (*concreto*); este último aparece al lado de los otros como el fin de la integración por antonomasia. Es también el que, habiendo sido estipulado en un artículo (N° 54) y no en el preámbulo como los otros, aparece como mejor formalizado en su traducción jurídica, lo que podría colocar en evidencia la presión ejercida por los actores nacionales más relevantes.

En lo concerniente a los objetivos del Tratado, debemos distinguir entre el objetivo directo e inmediato, que es la creación de una zona de libre comercio entre los países participantes, la que debería conducir a una ampliación del mercado a escala regional; y el objetivo indirecto y mediato referido a la industrialización, y en relación al cual en la medida que ésta sea asumida en común o de manera integrada el primero aparece como un medio. En este punto, y reflejando de alguna forma la ambigüedad en la base del Tratado, los actores nacionales se aferraron a dos interpretaciones diferentes o aun opuestas, prolongando así sus divergencias iniciales. La primera de ellas manifiesta las limitaciones impuestas por el GATT, así como el carácter mínimo del compromiso a la base del Tratado. Esta interpretación considera los mecanismos de industrialización previstos por el Tratado, es decir, los Acuerdos de Complementación, como siendo complementarios al programa de liberación comercial del mismo<sup>67</sup>. La segunda posición, por el contrario, coloca el acento no en la instrumentalización comercial de la industrialización, sino en el carácter por lo menos complementario, cuando no instrumentalizador, de la industrialización en relación a la liberación comercial. De ahí que una alta autoridad de la ALALC, haya sostenido que desde el comienzo de las negociaciones, base del Tratado, aparecen las dificultades para asumir una perspectiva puramente comercial en marco de la cual las posibilidades de los países participantes serían de hecho tan diversas como lo eran sus dimensiones y potencialidades. Por tal razón se empezó a colocar el acento en la complementariedad industrial así como en la coordinación y armonización de los instrumentos necesarios para su aplicación<sup>68</sup>. En la misma

---

<sup>67</sup> En este sentido se ha hecho notar que los Acuerdos de Complementación parecen haber sido concebidos con el fin de facilitar el proceso de liberación comercial. Remitimos a INTAL, *La integración económica de América Latina*, Buenos Aires, 1968, pp.129-131.

<sup>68</sup> Magariños, Gustavo: *Op. Cit.*, nota 139, pp. 310-312.

concordancia interpretativa, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, ha señalado que el Tratado pone a disposición de esta política industrial, en vista a su realización efectiva, dos mecanismos: el programa de liberalización comercial, que es un mecanismo indirecto, y los Acuerdos de Complementación que constituyen los mecanismos específicos para este fin. La divergencia de interpretación que acabamos de explicitar va a manifestar y favorecer por parte de los actores nacionales la estructuración de las dos posiciones claves a partir de las cuales el proceso de integración va a desarrollarse.

En cuanto a los medios que ofrece el Tratado a la integración, podemos distinguir, siguiendo la línea argumentativa precedente, entre los medios que se refieren específicamente a la liberalización comercial y los que se relacionan sobre todo con la industrialización. Los primeros apuntaban a la eliminación progresiva de los *“(...) gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante (sic) para lo esencial de su comercio recíproco”*<sup>69</sup>.

Estas consistían sobre todo en la estipulación de dos tipos de listas: las listas nacionales y las listas común, y de una cláusula especial que era la de la nación más favorecida<sup>70</sup>.

Al lado de las listas que constituyen de alguna forma los medios de base del Tratado, se encuentran la cláusula de la nación más favorecida que establece que:

*“(...) cualquier ventaja, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata o*

---

<sup>69</sup> Tratado de Montevideo, Art. 3.

<sup>70</sup> Es importante hacer notar que las concesiones incluidas en las listas nacionales podían ser suprimidas mediante “adecuada compensación”, lo que muestra la limitación mayor de este instrumento como medio de integración. Por el contrario, la posibilidad de suprimir las concesiones ya acordadas no existía en el caso de la lista común, lo que manifiesta parcialmente la capacidad integracionista de este instrumento y explica, por otra parte, las dificultades encontradas para llegar a establecer la lista común a lo largo del proceso. Cfr. Tratado de Montevideo, Arts. 4, 5 y 7.

*incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes*<sup>71</sup>

Esta cláusula, que se debe considerar como un mecanismo complementario de las listas en lo que concierne a la liberación del comercio, tendería a asegurar la multilateralización de los intercambios al interior de la zona<sup>72</sup>.

Por otra parte, resulta claro en lo que se refiere a la industrialización, este objetivo, aun si relativamente secundario y sobre todo indirecto, manifiesta de algún modo el carácter instrumental del Tratado de Montevideo, en cuanto medio de integración, en relación al desarrollo económico. En este sentido, la liberación comercial aparece ya como un medio indirecto de promoción industrial como hemos señalado<sup>73</sup>.

El Tratado de Montevideo contiene finalmente los medios institucionales destinados a asegurar su cumplimiento. A este respecto los órganos más importantes creados originalmente por el Tratado son la Conferencia de las Partes Contratantes, el Comité Ejecutivo Permanente y el Secretariado del Comité<sup>74</sup>.

De manera general, es preciso insistir en todo caso, en el carácter intergubernamental de la institucionalización prevista por el Tratado de Montevideo. Tanto la Conferencia como el Comité presentan ese carácter, por lo demás los delegados y representantes que la componen están sometidos a

<sup>71</sup> Tratado de Montevideo, Art. 18.

<sup>72</sup> Lafer, Celso: *"Un análisis de la compatibilidad de los artículos 27 y 28 del Pacto Andino con el ordenamiento jurídico de la ALALC"*, *Derecho de la Integración*, N° 6, abril de 1970, pp. 101.

<sup>73</sup> Los medios específicos previstos a este respecto por el Tratado de Montevideo son la coordinación de las políticas industriales y los Acuerdos de Complementación estipulados en los artículos N° 16 y N° 17 (Capítulo III). De hecho, son estos últimos los que aparecen sobre todo como los mecanismos operatorios desde el punto de vista de la integración industrial sectorial; su objetivo es permitir la fabricación en común y complementaria de un bien industrial a partir de un empleo más racional de los factores de producción. Estos acuerdos contienen desde el inicio una excepción, que viene a contraponerse, a la cláusula de la nación más favorecida, lo que no fue descubierto sino con ocasión de la Resolución 99 (N° 21) de las Partes Contratantes, que reserva los eventuales beneficios de los Acuerdos de Complementación sólo a los miembros firmantes de ellos. Véase Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales e INTAL, *Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina*, México, 1968, pp. 268-290 y 335.

<sup>74</sup> Tratado de Montevideo, Arts. N° 33 a 45 (Capítulo IX). Después de la firma del Tratado se creó en 1965 el Consejo de Ministros (Resolución 117-V) y la Comisión Técnica (Resolución 118-V). El primero establecido en la cumbre, fue ratificado por el Protocolo del 12 de diciembre de 1966. Su sistema de voto es similar al de la Conferencia. La Comisión Técnica fue pensada como una especie de Estado Mayor a nivel del Consejo. Para los órganos de la ALALC en general remitimos a ALALC/BID/INTAL, *Siete años de acción de la ALALC*, Buenos Aires, INTAL, 1968, p. 137 e INTAL: *La integración económica de América Latina*, Buenos Aires, 1968, p. 437.

las directivas de sus gobiernos respectivos y no son sino los portavoces de sus intereses nacionales. Asimismo, el carácter interestatal de las instituciones previstas por el Tratado se manifiesta también en la naturaleza mediata de los actos que emanan de las instituciones comunes, en cuanto no existe una relación directa entre el poder de los órganos interestatales y las personas físicas y jurídicas, de manera que éstas pudiesen ser sometidas con obligatoriedad por los actos de estos poderes sin intervención intermediaria de órganos estatales que tengan que aceptar, ratificar o transformar estos actos. Pero además, aun en el caso de los Estados, que están sometidos en principio de manera inmediata a las Resoluciones de la Conferencia y del Comité, éstos pueden siempre escapar al cumplimiento de las cláusulas del Tratado o de Acuerdos y Resoluciones posteriores, sea por el carácter de principios de alcance declarativo o programático, sin implicar obligaciones jurídicas que caracterizan en general a las Resoluciones que exceden el campo puramente comercial, sea por la naturaleza de las escapatorias previstas<sup>75</sup>.

#### ***D. El Acuerdo de Cartagena. Antecedentes.***

Al comenzar las conversaciones que dieron origen a ALALC, hubo dos posiciones que terminaron por enfrentarse.

La primera de ellas, que estaba encabezada por los países ribereños del Pacífico, y fundamentada en las proposiciones de la CEPAL, ponía el acento en la necesidad de generar una industrialización hacia adentro que permitiera después llevar el proceso de integración en condiciones equitativas. La segunda opción era defendida por Argentina y Brasil que aprovechando su mayor desarrollo industrial sostenían que la integración era un proceso de largo plazo cuya meta era el libre comercio.

El temor de que esta doble interpretación permitiera a los países más desarrollados de la zona pertenecientes a ALALC, utilizar los mecanismos de esta última en su beneficio y la convicción de que ha nueve años de su creación no había progresos apreciables llevó a Bolivia, Colombia, Chile,

---

<sup>75</sup> A modo de ejemplo remitimos a Tratado de Montevideo, art. N° 23 (Capítulo VII); art. N° 24 (Capítulo VI); art. N°32. Cfr. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales e INTAL, *Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina*, México, 1968, p. 322.

Ecuador, Perú y Venezuela a la idea de crear un instrumento distinto, el Acuerdo de Cartagena, que posteriormente se conocería como Pacto Andino.

En efecto, la lentitud con que se avanzaba dentro del instrumento de la integración respecto de la concreción de una zona de libre comercio de acuerdo a lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1960, hace que estos países se decidan a crear una nueva organización la que, dentro de ALALC, permitiera establecer una zona de libre comercio, que también debería estar estrechamente ligada al desarrollo conjunto de las industrias petroquímicas, electrónicas y de metalurgia pesada.

Para lograr este objetivo, los países andinos contaban a su haber con una masa demográfica importante y una superficie que en conjunto sumaba cinco millones de kilómetros cuadrados. A lo anterior es preciso agregar que al momento de su constitución los cinco países -más Venezuela- aportaban el 80% de la producción de petróleo iberoamericano, el 55% del hierro y el 49% del carbón<sup>76</sup>.

Contando con estos elementos los países andinos iniciaron una serie de reuniones que permitieron llegar a un principio de acuerdo sobre la forma que adoptaría esta nueva instancia de integración subregional.

Resulta entonces, que fueron las dificultades experimentadas por la ALALC en sus esfuerzos por impulsar la integración hemisférica, la causa inmediata que explica la creación del GRAN, nacido con el Acuerdo de Cartagena, y primer instrumento subregional de integración económica que se experimentó en América Latina dentro de otra área integrada.

En medio de las circunstancias descritas es que comienza a esbozarse una nueva serie de soluciones, esta vez más cercanas a las realidades políticas. Un tipo de solución era el de los acuerdos subregionales, que procuraría acelerar entre los países participantes en proceso de integración de tal manera de llegar a constituir una unidad económica más viable y competitiva<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Mariñas O, Luis: *"El Grupo Andino: su génesis y vicisitudes"*, *Política Internacional*, N° 103, mayo-junio, 1969, p. 33.

<sup>77</sup> Grien, Raúl: *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Economía Latinoamericana, México, 1° Edición, 1994, p. 316. El régimen de los acuerdos subregionales en el marco de la ALALC fue fijado por la Resolución 202 del Consejo de Ministros y desarrollado por la Resolución 222 de la Conferencia y 165 del Comité Ejecutivo. Las bases generales del



El Documento de los Cuatro se constituyó en el primer análisis crítico serio de la ALALC; ahí los economistas Prebisch, Mayobre, Santa María y Herrera propusieron la reestructuración del esquema integrador de la ALALC<sup>78</sup>. Con argumentos de naturaleza económica (deseable mayor liberalización del intercambio, coordinación de programas de desarrollo industrial, etc.), en el texto se expresaba una disidencia entre todos los demás países de la ALALC frente a México, Argentina y Brasil. De ahí el empeño de acudir al recurso del subregionalismo, dentro del espíritu y la letra de la Resolución 202 del Consejo de Ministros, propiciada y respaldada por el Documento de los Presidentes americanos en el que los Mandatarios aceptaron la necesidad de: “(...) *propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio (...) compatibles con el objetivo de la integración regional*”<sup>79</sup>.

Estas consideraciones darían origen a las bases de lo que posteriormente sería el Pacto Andino, las que se encuentran contenidas en el Acta de Bogotá firmada por los presidentes de los países miembros y los ministros plenipotenciarios, el 16 de agosto de 1966.

En esa reunión, los entonces Presidentes de Colombia y Chile, Carlos Lleras Restrepo y Eduardo Frei Montalva, plantearon la necesidad de dar una nueva orientación al proceso de integración latinoamericana; así mismo expusieron sus puntos de vista en torno a la desgravación automática de los aranceles, tan global como fuera posible, en contra de las negociaciones producto por producto<sup>80</sup>. El Acta de Bogotá destacaba la necesidad de adelantar una acción conjunta con el fin de adoptar, dentro de la ALALC, fórmulas prácticas para el desarrollo armónico y equilibrado de la región, la

---

Acuerdo Subregional de la Declaración de Bogotá fueron aprobadas por la Resolución 203 del Consejo de Ministros.

<sup>78</sup> La carta del Presidente de Chile, Sr. Eduardo Frei Montalva a los economistas puede verse en el Anexo Documental de éste trabajo. Mayobre, José Antonio; Herrera, Felipe; Sanz de Santa María; Prebisch, Raúl: *Hacia la integración acelerada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1965, [xv], 190 páginas. Estas fuentes fueron publicados en 1965 por el BID bajo el título de *Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano*. El Documento de la CEPAL lleva por título *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, Naciones Unidas. E/CN. 12/728. 20 de abril de 1965. También en *Comercio Exterior*, vol. 15, núm. 4, México, abril de 1965 (suplemento).

<sup>79</sup> Véase Documento Consejo de Ministros, septiembre de 1967, (CM-II/VI-E). Acta de los Acuerdos de la reunión de Presidentes, Punta del Este (Uruguay), 14 de abril de 1967, Programa de Acción, capítulo I, 2, letra d). En el mismo sentido Arocena, Martín: “*El Pacto Andino; estructura y funcionamiento*”, incluido en *Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Buenos Aires, INTAL, 1984, p. 42.

<sup>80</sup> La opinión del Presidente Lleras Restrepo puede verse en Garay, Luis Jorge: *El Grupo Andino: estrategia, mecanismos y avances*, Editorial Pluma, 1979, (prólogo).

coordinación de políticas de desarrollo industrial y el aprovechamiento de las ventajas del mercado ampliado.

En ella se hizo mención, además, a la necesidad de avanzar hacia la formación del Mercado Común Latinoamericano. Para ello, expresaba que es necesario perfeccionar el sistema creado por la ALALC. De igual manera reconocía la existencia dentro de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo de países de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente.

La idea era, en definitiva, llamar la atención sobre la actitud que dentro de la ALALC habían adoptado los países de mayor desarrollo económico relativo y que podía hacer peligrar seriamente el Tratado de Montevideo.

De acuerdo al contenido de esta Acta y en palabras del presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, uno de los principales gestores de la iniciativa, en conjunto con el presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo, los países miembros del Pacto Andino buscaban una *“(...) integración y no un intercambio solamente comercial; un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo”*<sup>81</sup>.

Los redactores del Pacto se apresuraron, asimismo, en declarar que la integración no pretendía aumentar la dependencia entre los miembros como tampoco concentrar servicios o industrias en algunos de ellos preferentemente, ni menos favorecer la instalación de capitales foráneos, vistos como los grandes retardadores del progreso de la región.

El Acta de Bogotá, que así se llamó el documento fundacional, pretendía además profundizar las reformas propuestas por la Alianza para el Progreso, ya que según los Estados Unidos, éstas propendían al desarrollo económico y social de la región. Un acápite final establecía que era necesario avanzar en la cooperación científica y tecnológica de la región<sup>82</sup>.

En el mismo documento de Bogotá se encomendó a una Comisión Mixta Intergubernamental la instrumentación de los trámites necesarios para constituir, dentro de la ALALC, un acuerdo subregional, no previsto explícitamente en el Tratado de Montevideo. La Comisión, integrada por representantes gubernamentales de los países miembros, fue la encargada

---

<sup>81</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 162 p. 24.

<sup>82</sup> Mariñas O, Luis: *Op. Cit.*, nota 183, p. 38.

entonces de dar cuerpo al GRAN. Se instaló en la ciudad de Viña del Mar, Chile, el 30 de junio de 1967 y, posteriormente, se llevaron a cabo las reuniones de Quito, 8 al 12 de julio de 1967; Caracas, 13 al 16 de agosto de 1967; Lima, 6 al 10 de noviembre de 1967; Bogotá, 5 al 10 de febrero de 1968.

En la tercera reunión (Caracas), la Comisión aprobó las “Bases del Acuerdo Subregional”, las que posteriormente fueron sometidas a conocimiento de la IV Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, a objeto de verificar si lo allí señalado se oponía a lo expresado por esa Asociación. Con esto los países miembros del acuerdo subregional pusieron énfasis en que éste era efectivamente una instancia de integración al interior de la ALALC y que no buscaba transformarse en un competidor de esta última.

En esa reunión se acordó, en lo esencial, que se debía llegar a una unión aduanera dentro de un plazo de 12 años; llegar al establecimiento de un arancel externo común dentro de cinco años; y que las desgravaciones aduaneras serían discutidas por grupos de productos y no producto por producto.

Posteriormente, en noviembre de 1967 y en el marco de la IV reunión de la Comisión Mixta sostenida en el Perú, los representantes gubernamentales aprobaron la denominada “Acta de Lima”. A través de ella, se reconoció la necesidad de la integración económica como único factor de crecimiento de la subregión. Asistió, además, por primera vez Bolivia.

Un hecho importante de la reunión anterior, fue que en esa oportunidad los gobiernos de los diferentes países invitaron a la mesa de conversaciones a los representantes de los sectores empresariales, con el objeto de constituir el “Comité Empresarial”, organismo representativo del sector privado cuya misión sería la de participar en la elaboración del futuro acuerdo de integración subregional.

Otros de los aspectos destacados establecidos en el Acta de Lima, fue la aprobación del Convenio Constitutivo de la CAF, cuyo objetivo sería el de “(...) *estudiar, promover y financiar los planes conjuntos de la subregión, con el fin de promover las inversiones multinacionales*”<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Díaz, Carlos: “El grupo andino en el proceso de integración latinoamericana”, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol. 29, Nº 2, julio-septiembre de 1978, p. 245.

La CAF comenzó a funcionar a partir de 1968, luego de que el 7 de febrero de ese año, los países miembros decidieran suscribir el Convenio que habían aprobado el año anterior. La CAF comenzó a funcionar con un capital inicial de US\$ 100 millones, de los cuales Colombia, Chile, Perú y Venezuela aportaron un 22% cada uno, mientras que Bolivia y Ecuador se repartieron el 12% restante, considerando las dimensiones más reducidas de sus economías.

Por lo demás, y dicho sea de paso, diversas normas emanadas de la ALALC abordaban el tema. Así, por ejemplo, la Conferencia de las Partes Contratantes había aprobado las Resoluciones N° 202, 203, 222, y en el artículo 1º de esta última al dar a conocer el concepto de estos, sostenía que: *“(...) son aquellos mediante los cuales los países de la ALALC que los suscriban podrán promover el proceso de integración económica en forma más equilibrada y más acelerada que la derivada de los compromisos asumidos en el marco del Tratado de Montevideo”*.

A continuación, en su artículo 2º establecía que: *“(...) los Acuerdos subregionales deberán ser compatibles con el Tratado de Montevideo, sus protocolos y demás instrumentos que constituyen la estructura jurídica de la Asociación”*.

Por último, en sus artículos 14 y 15, indicaba que:

*“(...) las Partes Contratantes signatarias de un Acuerdo Subregional elevarán el texto del mismo al Comité Ejecutivo Permanente, y que todo acuerdo subregional requerirá, para que pueda ser puesto en ejecución, la aprobación de ese Comité, el que resolverá con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo”*.

La Resolución 202 emanada del Consejo de Ministros, estipuló las normas mínimas que debían contener los Acuerdos Subregionales. Consagra su transitoriedad, debiendo establecerse, en consecuencia, su fecha de entrada en vigor y duración. La resolución contenía disposiciones relativas a la

estructura institucional y la necesidad de establecer normas de adhesión compatibles con los objetivos del Tratado de Montevideo.

Entretanto, la Resolución 203 del Consejo de Ministros aprobó las Bases del Acuerdo Subregional presentado por los países del GRAN y delegaron al Comité Ejecutivo Permanente la facultad de constatar la compatibilidad del acuerdo Subregional con las bases y principios enumerados en la resolución 202. Con esa aprobación la Comisión Mixta del GRAN decidió llamar a un Comité de Expertos para la redacción final del Proyecto de Acuerdo. Con esta fórmula de integración se buscó acelerar el proceso comunitario dentro de la ALALC.

A partir del 8 de enero de 1968 los expertos comenzaron su labor, la que fue entregada a consideración de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en julio de 1968. Luego que los países mostraron su conformidad con el texto del Acuerdo, este fue solemnemente suscrito el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

Por otro lado, el 9 de junio de 1969, mediante la Resolución 179, el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC declaró que el Acuerdo de integración Subregional:

*“(...) es compatible con el Tratado de Montevideo y se ajusta a los principios generales enunciados en la Resolución 202, a las bases aprobados por la Resolución 203 y a las normas consagradas en la Resolución 222 de la Conferencia, y en consecuencia le imparte su aprobación”<sup>84</sup>.*

Volviendo a lo anterior, la Declaración de Bogotá fue suscrita por los presidentes de Chile, Colombia y Venezuela, y por lo representantes de los del Perú y Ecuador<sup>85</sup>. Bolivia también la firmó, el 18 de agosto de 1967. Este sería

<sup>84</sup> Dice el artículo 7 de la Resolución 222 (VIII) que “las desgravaciones pactadas en un acuerdo subregional no se harán extensivas a las Partes Contratantes no participantes en el acuerdo subregional ni crearán para ellas obligaciones especiales”.

<sup>85</sup> La negativa de Venezuela para integrarse inmediatamente al Acuerdo de Cartagena tuvo diversas circunstancias, al respecto véase “Integración y Acuerdos Subregionales”, 653, Boletín de la Cámara de Comercio, Caracas, abril, 1968. “Probable Ingreso: Posición venezolana ante el Pacto Andino”, diario El Mercurio, Santiago de Chile, 29 de marzo de 1970. “El dilema: ingresar o no ingresar”, Revista Visión 48,

el instrumento jurídico básico para edificar una verdadera comunidad económica entre los países andinos, a la cual se accedería progresivamente.

De hecho la propia historia documental del Acuerdo de Cartagena da cuenta de un proyecto de integración de carácter comunitario, que trasciende netamente el campo comercial y que aspiraba a sentar las bases de una verdadera unión económica, basada en los principios de solidaridad, equidad y justicia, y destinada a lograr un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, siendo finalidad última la de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de los habitantes de la subregión<sup>86</sup>.

Con todo, se avanzó en la idea que junto con la necesidad de crear ese conglomerado éste debería ajustarse al marco de la ALALC. Determinación que buscaba dos objetivos. Primero, vigorizar el accionar de la ALALC y, segundo, evitar que esta nueva forma de integración se interpretara como el intento de algunos países de producir una división en su interior.

También se estableció que el futuro Pacto debía fundarse sobre las bases de un verdadero espíritu integracionista, que no podría enfrentarse a los legítimos anhelos nacionalistas de cada uno de los países integrantes.

En este último sentido, el profesor Roger W. Fontaine señala que:

*“(...) la ambición de los creadores del Pacto Andino no eran pequeñas y la formación de otra unión aduanera no era su principal meta. El propósito del Pacto Andino fue principalmente político. El objeto de él era mejorar y proteger la posición de la región en la arena mundial”<sup>87</sup>.*

Si bien es cierto se reconocía que una personalidad nacional no era incompatible con el deseo de integración, se dejaba estipulado que la futura forma de asociación caminaba a un tipo de *integración supranacional*, que

---

31 de julio de 1970. Véanse las declaraciones del Presidente de Venezuela, Rafael Caldera, publicadas en el diario *El Correo de Medellín*, 10 de marzo de 1969 y *“The Economist”*, 28 de marzo 1969.

<sup>86</sup> Véase *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en Grupo Andino, separata 11, mayo, 1972.

Artículos 1º, 2º, 3º del Acuerdo de Cartagena, entre otros; y Párrafo del Preámbulo del instrumento adicional para la adhesión de Venezuela que dice: *“inspirados en el espíritu del Acuerdo de Cartagena y decididos a realizar sus objetivos en un plano de equidad y justicia”*.

<sup>87</sup> Fontaine, Roger W.: *The Andean Pact: A political analysis*, The Washington Papers, Sage Publications, Beverly Hills-London, 1977, p. 10.

suponía una estructura superior que nunca se cristalizó<sup>88</sup>. Para apoyar esta perspectiva se admitió que la integración suponía la interdependencia, y que ésta limitaba la soberanía popular. Ello en aras, se afirmaba, de conformar un bloque unido y compacto, capaz de obtener ventajas de este hecho en las negociaciones externas<sup>89</sup>.

En este aspecto se destacaba lo referido al régimen común sobre tratamientos a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, y el régimen uniforme de la empresa multinacional<sup>90</sup>.

Los redactores del Pacto se apresuraron, asimismo, en declarar que la integración no pretendía aumentar la dependencia entre los miembros como tampoco concentrar servicios o industrias en algunos de ellos preferentemente, ni menos favorecer la instalación de capitales foráneos, vistos como los grandes retardadores del progreso de la región.

El Acta de Bogotá, considerado el documento fundacional, pretendía además profundizar las reformas propuestas por la Alianza para el Progreso, ya que según los Estados signatarios, éstas propendían al desarrollo económico y social de la región. Un acápite final establecía que era necesario avanzar en la cooperación científica y tecnológica de la región<sup>91</sup>.

### ***E. Hacia la creación del Pacto Andino.***

La realización de los acuerdos de la Declaración de Bogotá dependía de la celebración de la reunión de Presidentes de América, la cual se efectuó el 14 abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay. En la ocasión se planteó en forma precisa la creación de acuerdos subregionales dentro del marco del Tratado de Montevideo, con el compromiso de todos los países de intentar nuevos esquemas de integración.

---

<sup>88</sup> El entonces Presidente de Chile, el demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva, abordó este punto en la citada carta del 6 de de 1965 reconociendo incluso la formulación de un proyecto de ley en este sentido que permitiera la asociación chilena a un organismo de este tipo. Véase Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 188, pp. 56-57.

Sin embargo, a diferencia del Tratado de Roma, no se desprende del texto de Acuerdo de Cartagena un compromiso de buscar la unión política de los Estados Miembros.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 25

<sup>90</sup> art. 27 del Acuerdo y que se concretó en la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; art. 28 del Acuerdo y Decisión 46 de la Comisión.

<sup>91</sup> Mariñas O, Luis: *Op. Cit.*, nota 183, p. 38.

En esa ocasión se acordó que se establecería a partir de 1970 en forma progresiva el Mercado Común Latinoamericano, el cual debía quedar perfeccionado para 1985. Este Mercado Común se formaría a través del proceso de convergencia de la ALALC y el MCCA. Al mismo tiempo recoge las impresiones vertidas en la Declaración de Bogotá al precisar que:

*“(...) es necesario tener presentes los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas y de mercado de los diferentes países de América Latina, a fin de que el proceso de integración promueva su crecimiento armónico y equilibrado. En este sentido los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponda, los países de mercado insuficiente, tendrán tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera”<sup>92</sup>.*

Al amparo de estas ideas los Presidentes de los Estados miembros de la ALALC instruyeron a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que en sus reuniones buscaran fórmulas para la concertación de acuerdos subregionales más dinámicos y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional<sup>93</sup>.

La Declaración de Presidentes tiene gran importancia para los acuerdos subregionales ya que se reconoce su necesidad, y esboza las ideas que deben apoyar dichos mecanismos de integración.

Una vez lograda la aprobación de los presidentes latinoamericanos a la existencia del Pacto Subregional dentro de la ALALC, que fue confirmada por sus cancilleres en septiembre de 1967 en Asunción del Paraguay, se constituyó una Comisión Mixta, compuesta por representantes personales de los presidentes de los países firmantes de Acta de Bogotá, encargada de ejecutar un plan integracionista de acción inmediata. En su *Primera Reunión*, celebrada entre el 20 y 23 de junio de 1967 en la ciudad de Viña del Mar, Chile,

---

<sup>92</sup> *Declaración de los Presidentes de América*, Reunión de Jefes de Estado Americanos, Punta del Este, Uruguay, 14 de abril de 1967. Publicada en *Comercio Exterior*, vol. 17, núm. 5, México, mayo de 1967, pp. 336-344. También en *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 2, Santiago de Chile, julio de 1967, pp. 252-271.

<sup>93</sup> *Revista Económica Latinoamericana*, N° 28, p. 51.



se abordó la factibilidad de los acuerdos subregionales dentro de las normas del Tratado de Montevideo<sup>94</sup>.

Resultado de esto es que la Comisión Mixta: *“(...) concibió los acuerdos subregionales como un mecanismo transitorio al servicio del proceso general de integración latinoamericana”*<sup>95</sup>.

Además, precisaba las reglas fundamentales a las cuales debían someterse:

*“(...) transitoriedad de los acuerdos, al cumplimiento del programa interno de liberación en un plazo sustancialmente anterior al señalado en la Declaración de los Presidentes de América para la formación del mercado común latinoamericano, a la armonización de tratamiento hacia terceros, a la no extensión de las desgravaciones internas a los demás países de la ALALC, al tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo que participen en el acuerdo y a la creación de instituciones que la administren con la función primordial de adoptar una posición común de los países participantes en el seno de la ALALC”*<sup>96</sup>.

De este modo la Comisión Mixta precisaba como norma fundamental de los acuerdos subregionales su transitoriedad ya que ellos están llamados a solucionar problemas de esta índole; además tal característica permitía evitar incompatibilidad de objetivos con el acuerdo regional.

En la *Segunda y Tercera Reunión*, celebradas en julio y agosto de 1967, en Quito, Ecuador, y Caracas, Venezuela, respectivamente, se continuaron analizando los elementos constitutivos de los acuerdos subregionales. En la *Tercera Reunión* se aprobaron las “Bases del Acuerdo Subregional” y para ello se creó el Comité de Expertos quienes debían elaborar el proyecto de acuerdo subregional<sup>97</sup>. La *Cuarta Reunión*, tuvo lugar en Lima, Perú, en noviembre de

<sup>94</sup> *Acta final del primer período de sesiones ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena* (Viña del Mar, Chile, 20-23 de junio de 1967). *Acuerdo de integración subregional andino*, I, Instituto Colombiano de Comercio Exterior, 11, N° 1, julio, 1969.

<sup>95</sup> *Ibidem*

<sup>96</sup> *Ibidem*

<sup>97</sup> El Comité de Expertos se reunió entre el 8 de enero y el 20 de abril de 1968, elaborando un anteproyecto de acuerdo subregional.

1967. La *Quinta Reunión*, celebrada entre el 5 y 10 de febrero de 1968, en la ciudad de Bogotá, Colombia, rechazó el anteproyecto del Comité de Expertos. Ello les obligó a reanudar sus labores a partir del 5 de junio de 1968 y buscar una nueva fórmula institucional. En la ocasión también se aprobó el Convenio Constitutivo de la CAF, suscrito el 7 de febrero de 1969.

Recordemos que meses antes de la firma del Acuerdo de Cartagena, concretamente en febrero de 1968, un convenio acordado entre Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela había creado la CAF como avanzada financiera de lo que habría de ser la integración subregional de los países andinos<sup>98</sup>.

La *Sexta Reunión* de la Comisión Mixta, celebrada entre el 29 de julio y el 9 de agosto de 1968, la ciudad de Cartagena, Colombia, se concentró al análisis del nuevo proyecto preparado por el Comité de Expertos. En el seno de la reunión surgieron diversos puntos de vista, por lo que la *Sexta Reunión* se declaró en receso, y volvió a reunirse el 5 de mayo de 1969. Esto retrasó la firma del Acuerdo previsto en principio para el 30 de abril de 1968.

La evidencia de las discrepancias hizo necesario que el proyecto se iniciara sólo entre aquellos países que estaban dispuestos a firmar el proyecto de Cartagena de 1968, aceptando algunas modificaciones transaccionales tanto a Perú como a Venezuela, pero sin esperar a que todos otorgaran su conformidad. De ahí que cuando se inició la última reunión de Cartagena sólo Bolivia, Colombia y Chile se habían declarado dispuestos a firmar el proyecto de 1968.

Con todo, días más tarde, el 25 de mayo 1969, se dio la aprobación al Acuerdo de Integración Subregional Andino<sup>99</sup>, por las delegaciones de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, y entró en vigor el 16 de octubre de ese año<sup>100</sup>. Venezuela, país que participó activamente en las reuniones preparatorias del documento fundacional del GRAN, por razones de política

---

<sup>98</sup> El Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento puede verse en *Revista del Instituto de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Nº 6, julio-septiembre, 1967-1968 año II, pp. 295-312.

<sup>99</sup> La vigencia del Acuerdo de Cartagena, por ratificación, fue escalonada: 16 de octubre de 1969 para Chile, Colombia y Perú. 21 de noviembre de 1969 para Ecuador y 27 de aquel mes para Bolivia. Chile se retiró en 1976.

<sup>100</sup> Si bien se habla indistintamente de Acuerdo de Cartagena y de Grupo Andino, es bueno precisar que aquella es la institución fundamental de la integración andina, mientras que la última comprende no sólo el Acuerdo de Cartagena sino también la Corporación Andina de Fomento (CAF); el convenio Andrés Bello, sobre educación, ciencia y cultura; el convenio Hipólito Unanue, sobre salud; y el Convenio Simón Rodríguez, socio-laboral.

interior no pudo ratificar inmediatamente el texto. Por ese motivo los miembros del Acuerdo decidieron otorgarle al gobierno de Caracas un plazo adicional que vencía el 31 de diciembre de 1970. A pesar de ello, el plazo debió extenderse cuatro años más y en 1974 Venezuela adhirió formalmente al Pacto Andino, luego que en el año anterior y a través del denominado “Consenso de Lima”, los demás miembros aceptaran la inclusión de ese país<sup>101</sup>.

Así, y a diferencia del Tratado de Montevideo, el Acuerdo de Cartagena lo integraron un número inferior de miembros, con una estructura económica más o menos semejante, conteniendo disposiciones relativas a una liberación acelerada y automática y sobre la fijación de un arancel externo común, como también, normas categóricas sobre planificación y desarrollo económico coordinado (Cuadro N° 7)<sup>102</sup>.

Conforme a lo dispuesto en la Decisión N° 1 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y de la Comisión Provisional, en su Primera Sesión, celebrada el 25 de agosto de 1969, se decidió designar con el nombre de “Acuerdo de Cartagena” el Acuerdo de Integración Subregional Andino<sup>103</sup>.

Volviendo al Acuerdo mismo, queremos dejar establecido que en atención al texto original, los países miembros buscaban los siguientes objetivos básicos: Primero, obtener un poder negociador dentro de la ALALC, ya que el desequilibrio existente entre los países subdesarrollados y los más desarrollados hizo que liberaciones automáticas fuesen imposible. En segundo lugar, formar un bloque capaz de relacionarse frente a las grandes potencias industrializadas, como la Comunidad Europea. Luego, generar para los países miembros, individual y colectivamente, mejores condiciones de negociaciones financieras, tecnológicas y de mercado, a objeto de independizarse de esos factores. Y, por último, crear un espacio económico indispensable para desarrollar producciones eficientes tendientes a dinamizar el desarrollo de estos países.

---

<sup>101</sup> Salazar, Felipe: “*Visión general del Grupo Andino*”, *Boletín de la Integración*, N° 93, Buenos Aires, septiembre, 1973, p. 565.

<sup>102</sup> En Chile el Acuerdo de Cartagena fue puesto en vigencia por Decreto Supremo N° 248 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1969. No fue necesaria la aprobación parlamentaria, por cuanto constituye un mecanismo inserto en el ordenamiento jurídico del Tratado de Montevideo. Véase Morales Barría, Fernando: “*El área latinoamericana de libre comercio*”, en nota 162, p. 71.

<sup>103</sup> *Acta final de la primera reunión de la comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión N° 1* (Lima, Perú, 22-24 de noviembre de 1969)

Para lograr esto último, y en palabras del Presidente chileno, Eduardo Frei Montalva, se propusieron varios mecanismos. La cita, si bien extensa, refleja fielmente las metas fijadas.

*“a) La armonización de políticas entre los países, con miras inclusive a llegar a una planificación conjunta de desarrollo regional.*

*b) Programar las nuevas producciones que posibiliten el nuevo mercado para no caer en duplicidades inútiles.*

*El objetivo central y el espíritu que animó al Pacto Andino y las negociaciones de Cartagena, fue una programación del desarrollo y una distribución deliberada de las nuevas producciones, para lo cual se creó un mecanismo comunitario con facultad técnica de planificación como es la Junta y con una visión y responsabilidad regionales, la cual tenía un instrumento fundamental que es la facultad propuesta a los gobiernos*

*Sin esta programación a nivel regional, no hay Pacto Andino. Así como hoy en día en cualquier país sería inconcebible –por lo menos a mi entender- plantear una política sin una planificación que ordene y racionalice el esfuerzo, a nivel regional esto es muchísimo más importante. Además la programación es el único instrumento que hace posible defender a los países de menor desarrollo, a los cuales no sólo les basta un tratamiento preferencial aduanero, sino que dentro de la programación darles su cabida, su oportunidad, respecto a qué sectores del trabajo podrán desarrollar en función del desarrollo común de la región.*

*La programación a nivel regional plantea esa ventaja, y es que ella una vez adoptada es mucho más difícil de vulnerar que las planificaciones nacionales que muchas veces los azares políticos limitan o destruyen las mejores intenciones.*

*c) La liberación del comercio en todas aquellas producciones que los países ya tenían y aquellas nuevas que fuere necesario y conveniente programar, de tal modo que a través del mecanismo competitivo se mejorara su eficiencia, se disminuyeran los precios,*

*mejorar la calidad; en una palabra, crear economías de escala teniendo como perspectiva poder salir a competir a terceros países. La etapa de sustitución -como se sabe- condujo a un proteccionismo aduanero que favoreció la ganancia excesiva sobre la base de costos elevados, la muerte del espíritu competitivo en los mercados internos y externos, sobre la base muchas veces de calidades insuficientes -que raras veces los economistas calculan- lo que repercute en los costos para el consumidor.*

*d) Incentivar el desarrollo de proyectos de infraestructura física para abrir canales de relación especialmente para los nuevos flujos comerciales, a través del transporte aéreo y marítimo.*

*e) Por último, aumentar el ritmo y la profundidad del proceso de desarrollo, crear a corto plazo fuertes lazos de interdependencia y que estos lazos no sean sólo comerciales sino políticos, sociales y culturales.”*

Hemos querido transcribir íntegramente el pensamiento del ex Presidente chileno, pues de acuerdo a lo señalado anteriormente, éste fue uno de los principales impulsores del Acuerdo subregional y, por lo tanto, creemos que su posición representa el espíritu que motivo la aparición del Pacto Andino.

Esto último se ve refrendado en el propio texto del Tratado, el que luego de algunas modificaciones consta de XVII capítulos, 114 artículos, 5 disposiciones transitorias y 3 anexos. En el capítulo I del Acuerdo y mediante cuatro artículos, las partes dan a conocer los objetivos y mecanismos de este Pacto.

En su artículo 1º del Acuerdo de Cartagena señalaba como sus objetivos fundamentales:

*“Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económico, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo, establecer condiciones favorables para la conversión de un mercado común, todo ello con la*

*finalidad de promover un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”.*

Para el logro de los anteriores objetivos se deberían emplear, entre otros, los siguientes mecanismos:

- armonizar las políticas económicas y sociales;
- programar de forma conjunta el proceso de industrialización regional;
- establecer un arancel externo común;
- desarrollar el sector agropecuario;
- canalizar recursos dentro y fuera de la subregión para financiar las inversiones;
- dar tratamientos preferenciales a Bolivia y Ecuador, como países de menor desarrollo relativo.

Con este último punto, los Países Miembros reconocían la fragilidad de las economías de estos países, lo que se verificó en el hecho de que éstos debían comenzar a dar cumplimiento al programa de liberación a partir del 31 de diciembre de 1976, mientras que para el resto, la liberación comercial comenzaría a desarrollarse desde el 31 de diciembre de 1973<sup>104</sup>. Lo anterior fue un hecho sin precedentes en el mundo y se justificó debido a su menor desarrollo económico relativo y a su incipiente estructura industrial; no obstante, en la mesa de decisiones todos tenían la misma capacidad. El régimen especial en favor de Bolivia y Ecuador se manifestó en todos los mecanismos e instrumentos del Acuerdo y se hizo extensivo a todos los sectores y campos de acción del proceso de integración.

Para llevar a la práctica lo dispuesto en el artículo N° 3, el artículo N° 5 establecía que esto se realizaría a través de la Comisión, la Junta y la Corporación.

Respecto del Programa de Liberación, el artículo N° 41 estableció que éste tenía por objetivo: “(...) *eliminar los gravámenes y las restricciones de*

---

<sup>104</sup> Salazar, Felipe: *Op. Cit.*, nota 208, p. 573.

Cuadro 7

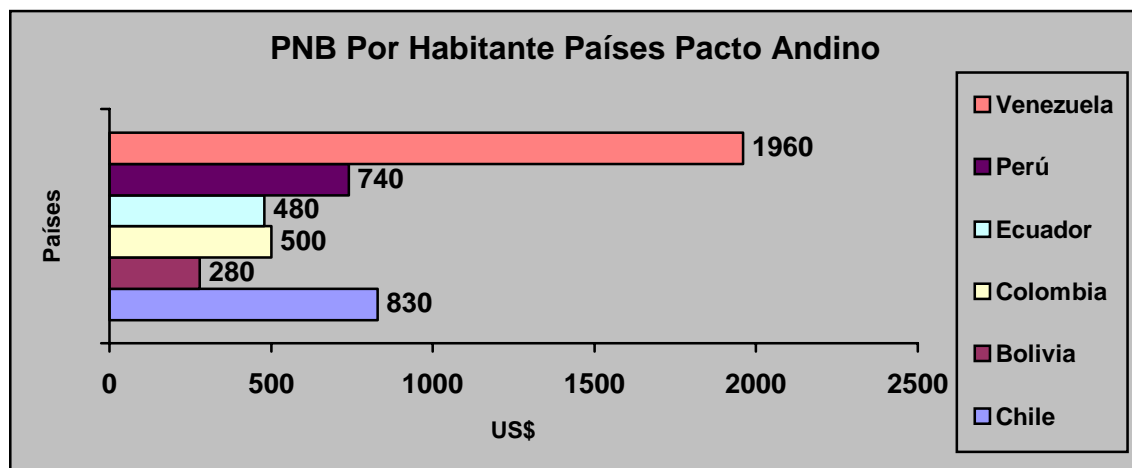
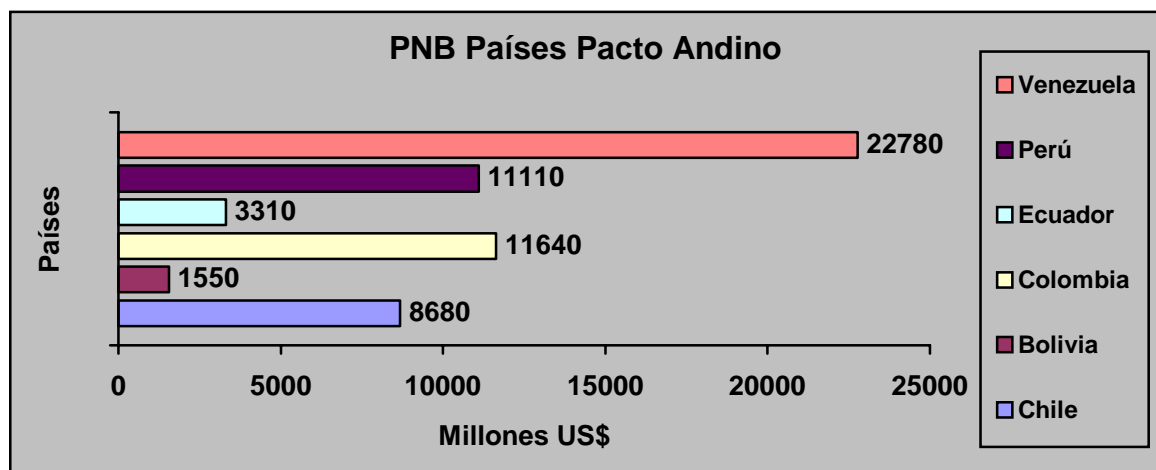
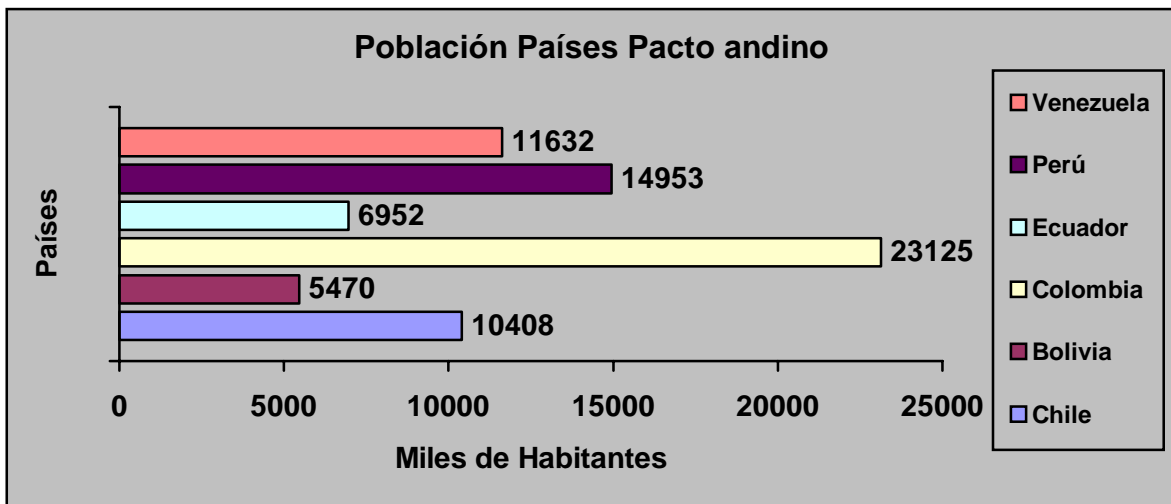
**Países Miembros del Pacto Andino (a)**

País	Población (b) (miles de habts.)	Producto Nacional Bruto (c)	
		Total (mill. US\$)	Por habitante US\$
Chile	10408	8680	830
Bolivia	5470	1550	280
Colombia	23125	11640	500
Ecuador	6952	3310	480
Perú	14953	11110	740
Venezuela	11632	22780	1960

(a) Banco Mundial, *World Bank Atlas, Population, Per Capita Product, and Growth Rates*, 1976.

(b) Las cifras de población son las de mediados de 1974.

(c) Las cifras del producto nacional bruto se dan a precios de mercado de 1974.





*todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”*

En definitiva, y de acuerdo a lo que hemos señalado, es posible concluir que los países signatarios del Acuerdo de Cartagena buscaban, entre otras cosas, la apertura de los mercados adicionales para la producción primaria e industrial lo suficientemente amplios y permanentes que ofrecieran una escala operativa de regular magnitud. Alcanzar la eliminación de la *producción paralela* para mercados restringidos de insuficiente capacidad instalada. Promover el surgimiento de nuevas industrias y de nuevas actividades empresariales, producto de la elevación de los montos de inversión, producción, productividad y consumo. Privilegiar una política permanente de sustitución de importaciones -que no significara un neoproteccionismo-. Eliminar las trabas aduaneras, entre los países miembros; por la estructuración de una política común hacia el comercio exterior y la inversión extranjera. Y, por último, proyectar un desarrollo económico armónico mediante el cual, todos los países miembros compartían sus beneficios.

No obstante, y a pesar de las intenciones señaladas, el Acuerdo de Cartagena pronto evidenció las diferencias de desarrollo que se daban entre cada miembro del Pacto y de una parálisis en el intercambio regional que no fue capaz de generar ese gran mercado que se había proyectado.

De este modo, y a pesar de que el Acuerdo se había firmado en 1969, sólo en 1972 se logró rubricar el Primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial, referente a la industria metalmecánica. Por su parte, el Programa de Liberación tampoco se pudo poner en práctica, llegando a la década de los ochenta sin haber concretado una zona de libre comercio.

#### ***F. Análisis y evolución doctrinario-conceptual.***

Después de una muy flexible interpretación del texto contractual del Tratado de Montevideo (el inciso b, del artículo 16, por ejemplo) y sobre todo apoyándose en el contenido de las Resoluciones 202, 203 y 222 de la Conferencia de las Partes Contratantes, los países andinos suscribieron el Acuerdo de Cartagena, habitualmente llamado Pacto o GRAN.

El Acuerdo de Cartagena pudo iniciar su propia ejecutoria, valiéndose de la Comisión. Es esta la institución máxima del Acuerdo, la cual debía reunirse tres veces al año. Es órgano político y de decisión, le correspondía formular la política general del Acuerdo, adoptar las medidas necesarias para el logro de sus objetivos y velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas tanto del Acuerdo como del Tratado de Montevideo. La componían representantes plenipotenciarios de los países andinos y era un órgano intergubernamental.

La Junta es el órgano técnico-comunitario del Acuerdo Subregional, vigila la aplicación del Acuerdo, el cumplimiento de las decisiones y mandatos de la Comisión y formula propuestas a ésta. Tiene contacto directo con los gobiernos de los países miembros y consta de varios comités (Consultivo, Asesor Económico y Social) que serían responsables ante la Junta. De ahí emanaban las normas jurídicas básicas, las decisiones, que permitían la marcha y el avance del proceso y que, por regla general, se adoptaban por mayoría de dos tercios de los miembros<sup>105</sup>.

Cuenta de tres miembros, quienes en sus funciones debían responder solamente a los intereses comunitarios, sin solicitar o recibir instrucciones de gobiernos. O sea, la Junta solamente era responsable por sus actos ante la Comisión Mixta. Cualquier nacional latinoamericano podía ser miembro de la Junta.

La Junta, además, podía presentar iniciativas para la consideración de la Comisión Mixta, y en coordinación con la CAF, planificaba y guiaba la marcha de la integración, ayudando a solucionar los problemas que se presentaban. Debía preocuparse especialmente cuando algún país andino no obtenía los beneficios de la integración.

El Comité Consultivo era el órgano por medio del cual los países miembros mantienen una estrecha vinculación con la Junta, a la vez que sirve de órgano asesor.

El CAES se encargaba de vincular los sectores de la actividad económica de los países miembros con los órganos principales del Acuerdo y de promover

---

<sup>105</sup> En general puede decirse que la Comisión del Acuerdo de Cartagena correspondía el papel del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y la Junta de Acuerdo el de la Comisión de estas comunidades.

la participación activa de los empresarios y de los trabajadores en el proceso de integración subregional.

Existían además los consejos que formulan y ejecutan los planes de desarrollo y las políticas correspondientes de cada país miembros, así como el Tribunal Andino de Justicia, encargado del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y el cual podía dictar sentencia en países infractores<sup>106</sup>.

Con todo, si bien el sistema estaba bien concebido adolecía de ciertos defectos y para algunos especialistas resultaba incompleto<sup>107</sup>.

Desde el punto de vista doctrinario resulta interesante constatar como el plan elaborado por la Comisión Mixta mostraba dos vertientes muy claras. La primera era acelerar la liberalización del intercambio entre los seis países, eliminando todas las restricciones y gravámenes que afectan la importación de bienes originarios de cualquier país andino; y, la segunda, crear un arancel externo común. Combinando con ello el elemento ampliación y protección del mercado se convertía al Acuerdo en un instrumento de integración para el desarrollo.

De hecho la propia Declaración de Bogotá sostuvo que:

*“(...) para lograr estos objetivos reconocemos que resulta necesario la formación de una unión aduanera entre los países miembros de la ALALC, y actuaremos para que, dentro del menor término posible, se perfeccionen los instrumentos técnicos destinados a facilitar esa solución. Entretanto, deberá promoverse la constitución de un margen significativo de preferencia zonal, mediante mecanismos que consideren adecuadamente los diferentes niveles y estructuras de gravámenes existentes”*<sup>108</sup>.

En términos comparativos el Tratado de Montevideo, en su artículo 1, estableció una *zona de libre comercio*, mientras que la Declaración de Bogotá

<sup>106</sup> Creado en 1979, ha sufrido varios tropiezos privándolo durante mucho tiempo de autoridad para actuar, principalmente por la negativa de Venezuela de someterse a sus decisiones, a causa de impedimentos de orden constitucional.

<sup>107</sup> Barros Charlín, Raymundo: *Vigencia y proyecciones de ALALC y del Pacto Andino*, Publicaciones Especiales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 17, Santiago de Chile, 1976.

<sup>108</sup> Declaración de Bogotá, 16 de agosto de 1966.

planteaba la necesidad de una *unión aduanera*. Creemos ver en ello la decisión de los firmantes de adoptar, por un lado, una defensa respecto de terceros países en el sentido de establecer un arancel externo común y, por otro, el deseo de avanzar a pasos más acelerados a la constitución del Mercado Común Latinoamericano. Como se sabe el sistema preferencial zonal aludido estaba en relación directa con la necesidad de buscar normas que permitieran a los países de menor desarrollo económico relativo mayores condiciones de competencia equitativa.

El Arancel Externo Común era el mecanismo con el que se buscaba dar una protección razonable a la producción subregional frente a la competencia externa, con niveles que promovieran la eficacia, la productividad y la expansión del comercio andino. Con ello se deseaba alcanzar una industria más eficiente, promover las exportaciones, generar empleos y reducir la dependencia tecnológica. Lo anterior precisaba una etapa previa para evitar problemas a los países miembros en sus regímenes aduaneros. Con esta finalidad, el Acuerdo estableció un Arancel Externo Mínimo Común que debería quedar en plena aplicación para Colombia, Perú y Venezuela el 31 de diciembre de 1975.

La liberación total sería alcanzada en un plazo máximo de doce años a partir de la vigencia del Acuerdo Subregional<sup>109</sup>. En este sentido el GRAN elaboró mecanismos más dinámicos para desgravar la mayoría de los bienes y lograr con ello una liberación de productos, que no se producía entonces en ningún país de la subregión. La idea era: “(...) *conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros, de modo de reducir las diferencias entre ellos*”<sup>110</sup>.

Por tal razón, el Acuerdo de Cartagena dispuso, en su artículo 2, de mecanismos que evaluaban periódicamente -tomando en cuenta entre otros factores, la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la Subregión-, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

<sup>109</sup> Suscrito el 26 de mayo de 1969 en Bogotá (Colombia).

<sup>110</sup> *Acta final de la primera reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Integración Subregional Andino* (Lima, Perú, 22-24 de noviembre de 1969)

Dada la coexistencia y compatibilidad del GRAN con la ALALC se hizo indispensable para estas agrupaciones planificar y coordinar la integración de diversas actividades -políticas económicas y sociales, planes de desarrollo nacional- y así evitar obstáculos. El proceso de armonización debía cumplirse paralela y coordinadamente con la formación del mercado andino, mediante diversos mecanismos, como la programación industrial, el régimen para el sector agropecuario, la planificación de la infraestructura física y social, la armonización de políticas cambiarias, monetarias, financieras y fiscales y la búsqueda de una política comercial común ante terceros países, todo esto dado que lo fundamental era permitir que los países aprovecharan eficaz y equitativamente el nuevo espacio económico.

La programación industrial era uno de los mecanismos fundamentales en la integración subregional andina; su objetivo era lograr una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción, una máxima utilización de los recursos disponibles en el área, un mayor aprovechamiento de las economías de escala, así como incorporar adelantos tecnológicos y de especialización.

La intención del Grupo era la de utilizar tanto la planificación como las fuerzas del mercado para acelerar la integración, tomando una actitud flexible y pragmática en cuanto a la esfera de acción de cada uno de esos instrumentos. El supuesto básico era que los países cordilleranos juntos podrían crecer a un ritmo superior a lo que sería posible de permanecer aislados y que, por lo tanto, existiría la voluntad de tomar las medidas necesarias para corregir, sobre la marcha, los desequilibrios y fricciones que puedan surgir en el futuro. Más que tratar de planificar cada detalle de la integración, se creaban instituciones que ayudaran a sortear los problemas.

En virtud de lo anterior un documento oficial sostuvo que:

*“(...) el Acuerdo de Cartagena no es un fin en sí mismo, sino una etapa de transición hacia una meta más amplia, anhelada por nuestros pueblos: la formación del mercado común latinoamericano, prevista ya en el Tratado de Montevideo, que será más fácil de alcanzar en la medida en que el desarrollo del Grupo Andino*

*contribuya a modificar los desequilibrios existentes en el seno de la comunidad latinoamericana y a facilitar las futuras negociaciones del mercado común. En este sentido, el Acuerdo de Cartagena tiene un alto valor político como contribución al proceso histórico irreversible de la integración de América Latina*<sup>111</sup>.

Párrafos más adelante agregaba que:

*“(...) constituye un intento de acrecentar la capacidad de negociación de nuestros países frente a las grandes naciones industrializadas y en los foros donde se debaten los problemas del comercio y desarrollo”*<sup>112</sup>.

Actor de primer orden en éste panorama era la Junta Ejecutiva Permanente, que era el Secretariado del Acuerdo Subregional, vigilando en forma continua la marcha de la integración.

Su tarea prioritaria era la creación de un arancel externo común. En ese punto debemos aclarar que la transición en cada país de un sistema proteccionista independiente a un arancel externo común, se contemplaba de la siguiente manera. En una primera parte, que debía tomar no más de cinco años a partir de la vigencia del Acuerdo Subregional, se creaba una arancel común mínimo capaz de garantizar a todo los productores andinos un moderado margen preferencial contra la competencia extranjera. Al sexto año de la vigencia del Acuerdo, mediante un proceso automático y lineal, se iniciaba la aproximación final al arancel común, que incluía la universalidad de los productos. Con el propósito de complementar tales acuerdos comerciales, se estudió la creación de mecanismos financieros de corto plazo, como una Cámara de Compensación. Además, para que los productores pudiesen disfrutar de una igualdad de oportunidades ante la desgravación comercial, y preparar el camino hacia una integración económica más estrecha, también se

---

<sup>111</sup> *Ibidem*. Véase, además, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. El Acuerdo de Cartagena, Secretaría Ejecutiva de la ALALC, Santiago, 1970.

<sup>112</sup> *Ibidem*

estudiaron medidas para armonizar políticas fiscales y monetarias y, especialmente, la cambiaria.

En todo caso las planificaciones que desarrolló el GRAN fueron flexibles, mostrando así que tales estrategias no siempre eran las más adecuadas para lograr un objetivo. Asimismo, enfatizó que sus acuerdos tendrían sólo un carácter transitorio, ya que eventualmente quedarían fusionados con el proyectado Mercado Común Latinoamericano.

No deja de resultar interesante constatar que en una década caracterizada en América Latina por la aceptación de la planificación, el GRAN proponga una liberación acelerada y automática del comercio subregional. Por otro lado, si se considera el acta de los acuerdos de la reunión de presidentes en abril de 1967, el mercado común latinoamericano se pondría en marcha en 1970 y sería completado en un plazo no mayor de quince años; visto en esta perspectiva la creación del GRAN tendría una importancia limitada, ya que a los más vendría a acelerar el logro de la meta integracionista por unos pocos años.

En cuanto al tema financiero dentro del GRAN destaca la creación de la CAF realizada en febrero de 1968. Su misión consistía en realizar una amplia labor de promoción, cooperación financiera y asistencia técnica a favor de los países miembros y una intensa labor destinada a captar recursos dentro y fuera de la subregión, para volcarlos en el esfuerzo de la integración.

Es la primera institución financiera multinacional de largo plazo totalmente latinoamericana. Su creación explícitamente unió al objetivo de la integración, el de un desarrollo fomentado por inversiones, especialmente en proyectos multinacionales.

Adicionalmente, el Fondo Andino de Reservas tuvo como objetivos acudir en apoyo de la balanza de pagos de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros; contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras y mejorar la liquidez de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

### ***G. Valoración de los resultados del Pacto Andino.***

Al suscribirse el Acuerdo de Cartagena los ensayos para promover, mediante esquemas jurídicos e institucionales específicos, la integración económica de los países latinoamericanos habían recorrido ya un largo trecho.

El Pacto Andino, como mecanismo subregional de la ALALC, fue orientado por filosofías distintas y aunque siendo un sistema inserto dentro de aquel, fue más ambicioso en la elaboración de sus objetivos y mecanismos. En efecto, además de los mecanismos tradicionales (liberación del comercio, protección arancelaria común y armonización de políticas monetarias y financieras), planteó la adopción de un sistema multinacional de planificación para el desarrollo integrado del área.

Si bien estuvo en sus inicios vinculado jurídicamente al Tratado de Montevideo de 1960, con el tiempo dejó de constituir un subsistema en la ALADI; pues los miembros del Acuerdo de Cartagena aprovecharon la oportunidad de la reforma del proceso para darle autonomía legal al mecanismo subregional<sup>113</sup>.

El Acuerdo de Cartagena estableció normas más agresivas para avanzar en el proceso de desmantelamiento recíprocos de trabas al comercio, en el establecimiento de un arancel común y en la implantación de compromisos de planificación. En efecto, luego de consagrar el postulado necesario de lograr un desarrollo armónico y equilibrado de la subregión y de conferir a la integración un papel preponderante entre los medios para la transformación relativamente sustancial de las economías nacionales, impuso un programa para la formación de un espacio económico integrado a través del empleo, en forma simultánea, de procedimientos de apertura de los mercados nacionales y de programación conjunta de algunas actividades productivas, en especial en el sector industrial. La combinación de ambos mecanismos, así como la formalización del objetivo instrumental de lograr, igualmente, la armonización de las políticas económicas nacionales, convirtieron al nuevo esquema en un modelo de integración no intentado, hasta entonces, por ningún otro grupo de

---

<sup>113</sup> Durante la existencia de la ALALC hubo varios intentos de modificarla, a fin de ir superando las múltiples dificultades que se iban presentando. La Conferencia de la ALALC en su decimotavo período de sesiones ordinarias, aprobó la Resolución 370, a través de la cual se le encargó al Comité Ejecutivo Permanente estudiar la reestructuración del organismo. Esto se concretó mediante la Resolución 410. Así el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, reunido en Montevideo el 12 de agosto de 1980, firmó un nuevo Tratado por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).



países latinoamericanos. Por último, los países andinos establecieron objetivos de armonización en cuestiones relacionadas con el tratamiento de capitales extranjeros y de regulación de normas sobre patentes, ausentes de los compromisos de la ALALC.

En cuanto al programa de liberalización comercial, mientras el Tratado de Montevideo estableció un método de desgravación selectiva, el Acuerdo de Cartagena sustentó los principios de la universalidad y de la automaticidad, previo cumplimiento de los objetivos de planificación conjunta y racionalización programada de las economías de los países miembros<sup>114</sup>.

Si bien entre los países miembros del Pacto, había inicialmente una relativa homogeneidad en principios, valores y en los fundamentos de sus regímenes económicos y políticos, posteriormente ella se perdió. En efecto, el Pacto nació al amparo de gobiernos de centroizquierda, reformistas y moderadamente nacionalistas, pero desde su puesta en marcha - y a lo largo del decenio de 1970- algunos golpes de Estado y la diseminación de la apertura económica contribuyeron a morigerar los sentimientos latinoamericanos y alentar, como lo muestra el Cuadro N° 8, la búsqueda de una integración a los mercados industrializados<sup>115</sup>.

En efecto, un simple análisis del comercio andino entre 1969-1980 nos demuestra que en términos porcentuales los países andinos han privilegiado los mercados europeos y norteamericanos para colocar sus exportaciones. Este es el caso, por ejemplo, de Bolivia, Colombia, Perú en que la cifra se ubica cercana al cincuenta por ciento.

Por otro lado, y en términos comparativos, resulta que los mercados intralatinoamericanos -ALALC y GRAN- no han sido un foco de atracción preferente. Por ejemplo, Venezuela destina un 7,7 % de sus exportaciones a estos mercados e importa de ellos un 6,8%.

Finalmente, y en términos globales, el GRAN destinaba el 43,4% de sus exportaciones a los países desarrollados, importando de ellos el 62,7%.

---

<sup>114</sup> Abreu Bonilla, Sergio: *MERCOSUR e integración*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991, p. 32.

<sup>115</sup> Para el caso de Chile véase Soto Gamboa, Angel M.: *El Mercurio y la difusión del pensamiento político-económico liberal*, Instituto Libertad, Santiago de Chile, 1994, 180 páginas.

Los factores antes mencionados posteriormente afectarían un avance dentro de grupo, ya que los continuos cambios de gobierno implicaron distintas posturas ante el proceso de integración de la subregión<sup>116</sup>. Así por ejemplo, la marcada supranacionalidad y proteccionismo del Pacto Andino, el cual se manifestó en su plenitud con la Decisión 24, contribuyó al retiro de Chile en octubre de 1976 y a una profunda crisis que se proyecta en la década de 1980.

Otros elementos que permitan explicar el desperfilamiento del Acuerdo ocurren durante el primer decenio del GRAN período enmarcado por una profunda crisis económica mundial cuyos rasgos más negativos, como era de esperar, los resintió en mundo en desarrollo que estuvo soportando la influencia corrosivo de la inflación, la disminución de su participación en el comercio internacional, el aumento desmedido de la deuda externa y el creciente proteccionismo de los países desarrollados, que alteraron grave y profundamente los planes y perspectivas de industrialización de estos países.

Podría pensarse en una primera aproximación que la crisis no afectó al GRAN, como conjunto de un manera determinada e inmediata. Sin embargo, al haber actuado con sentido y proyección diferentes en los países miembros, sí contribuyó a su distanciamiento económico y a aumentar el desequilibrio entre ellos, de manera que en el transcurso de poco tiempo, y aun cuando mantenían su posición relativa, los países andinos modificaron su posición económica dentro de la subregión. Los cambios, por cierto, han influido negativamente en la integración, no sólo por las dificultades de compatibilizar objetivos y métodos puramente nacionales con otros comunitarios, sino por la resistencia interna de grupos locales, cuyas prerrogativas se vieron afectadas por un esquema de desarrollo distinto al tradicional.

El Cuadro N° 9 nos muestra datos de la subregión andina y de los llamados países grandes -Argentina, Brasil y México-, en los que se aprecian

---

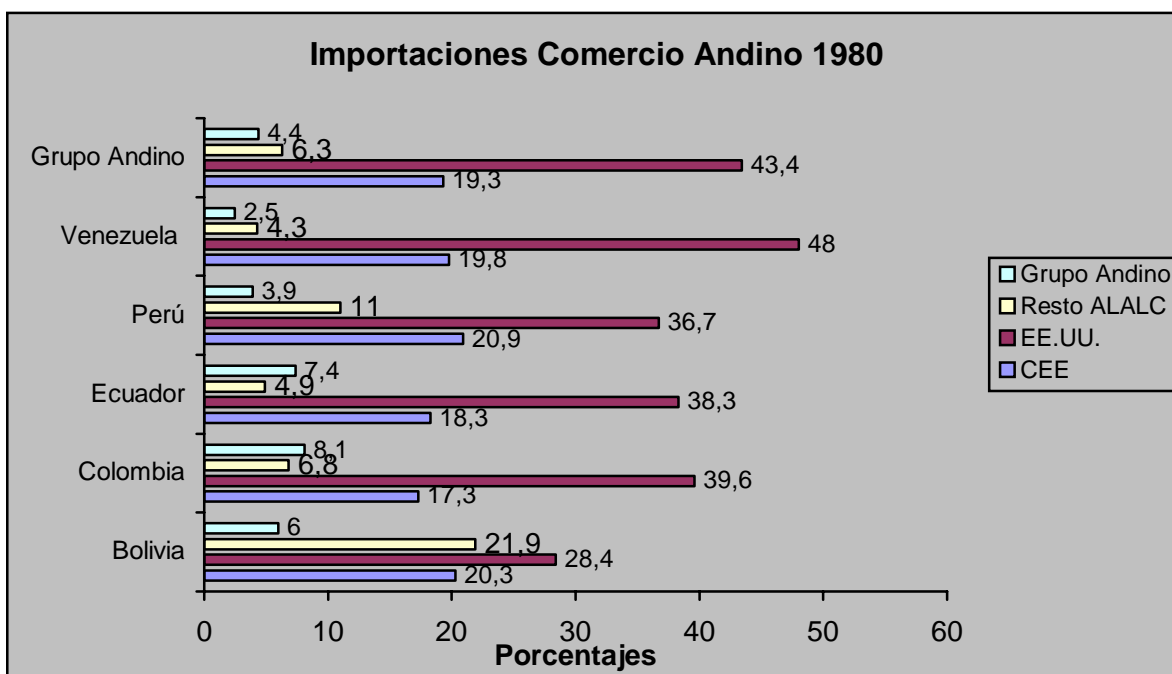
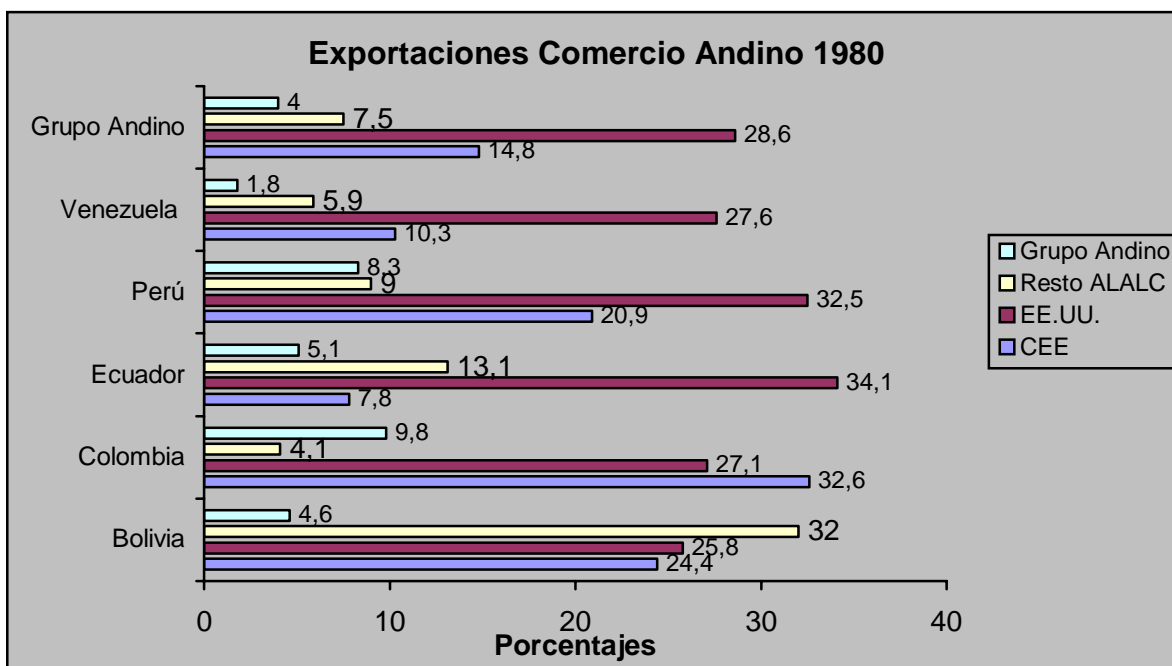
<sup>116</sup> Es evidente que existía una cierta coherencia entre los Presidentes Belaúnde, del Perú; Frei, de Chile; Leoni, del Ecuador; y Lleras Restrepo, de Colombia que se contrastaba con los gobiernos militares que por aquellos años tenían Argentina y Brasil. De hecho la caída del gobierno de Belaúnde y la toma del poder en manos de una junta militar introdujo en el Pacto Andino una nueva formulación doctrinal a través de la Declaración conjunta de los cancilleres de Colombia y Ecuador, octubre de 1968. *Diario El Espectador* de Bogotá, 28 de octubre de 1968.

En la actualidad recuérdese, vr. gr., el cambio de gobierno en Perú, en 1980, el cual adoptó decisiones contrarias a los compromisos integracionistas: reducción de aranceles, apertura de las importaciones; la crisis del gobierno de Bolivia; el problema fronterizo entre Perú y Ecuador; la retirada en 1976 de Chile, entre otros.

Cuadro 8

<i>Comercio Andino, 1980 (Porcentajes)</i>		<i>CEE</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Resto de la ALALC</i>	<i>Grupo Andino</i>
Bolivia	Exp.	24.4	25.8	32.0	4.6
	Imp.	20.3	28.4	21.9	6.0
Colombia	Exp.	32.6	27.1	4.1	9.8
	Imp.	17.3	39.6	6.8	8.1
Ecuador	Exp.	7.8	34.1	13.1	5.1
	Imp.	18.3	38.3	4.9	7.4
Perú	Exp.	20.9	32.5	9.0	8.3
	Imp.	20.9	36.7	11.0	3.9
Venezuela	Exp.	10.3	27.6	5.9	1.8
	Imp.	19.8	48.0	4.3	2.5
Grupo Andino	Exp.	14.8	28.6	7.5	4.0
	Imp.	19.3	43.4	6.3	4.4

**Fuente:** Análisis del comercio andino 1969-1980, Junta del Acuerdo de Cartagena, Red Andina de Información Comercial, Lima, julio de 1982.



los desequilibrios en términos de PGB y comercio exterior. Chile y Venezuela se ubicaban para 1972 con un per cápita de US\$ 1.248 y US\$ 1.604, respectivamente. Bolivia, por su parte, no alcanzaba los US\$ 400.

Además, las cifras indican el grado de desarrollo que mostraban Ecuador y Bolivia en cuanto a su comercio exterior.

Por otro lado, la reiterada expresión de voluntad política en favor de la integración andina no siempre se materializó en acciones específicas que solucionaran problemas concretos del proceso. En lo referente a la aplicación de instrumentos y mecanismos del Acuerdo de Cartagena, podemos decir que este mostró en una primera etapa resultados cualitativos importantes, pero los efectos económicos en los países miembros fueron más bien moderados.

Por otro lado debemos recordar que el Acuerdo partía de la premisa que la ALALC cumpliría sus objetivos de zona de libre comercio en 1973, liberando en esa fecha lo esencial del comercio recíproco; y al mismo tiempo se creyó que América Latina contaría con un mercado común en 1985, proceso que se iniciaría en 1970 tal como lo previó la Declaración de los Presidentes. Así para que los países de menor desarrollo y de mercado insuficientes pudiesen participar en términos de equidad, competencia efectiva y equilibrio respecto de países como Argentina, Brasil y México, se articuló entre ello una unidad económica subregional viable que asegurara el logro de estos objetivos.

Sin embargo, ambas premisas no se cristalizaron ya que no hubo zona de libre comercio en 1973 y menos mercado común en 1985. Consecuencia de lo anterior es que el Acuerdo de Cartagena se fijó un plazo de once años para su pleno funcionamiento.

Otras dificultades surgieron de la naturaleza misma del proyecto de integración y, en alguna medida, de lo ambicioso de sus metas, las que inicialmente despertaron una gran expectativa y un optimismo quizás exagerado. Así por ejemplo, transcurridos los plazos establecidos en el Acuerdo, no se lograron los consensos para adoptar formalmente mecanismos tan importantes como el Arancel Externo Común y la armonización de ciertas políticas económicas, programas agropecuarios, integración física, asuntos financieros, aspectos sociales. Asimismo los programas sectoriales de desarrollo industrial no alcanzaron las metas fijadas. De igual manera las

medidas especiales en favor de los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador, resultaron insuficientes.

En todo caso la propia Junta del Acuerdo de Cartagena reconocía que del Pacto Andino no podía esperarse todo y señaló que:

*“(...) los países miembros concibieron su unidad como un poderoso instrumento que coadyuve al desarrollo económico y social. Si bien tiene un carácter complementario respecto de las medidas nacionales que cada uno de ellos aplica, el instrumento comunitario fue diseñado para modificar sensiblemente las estructuras nacionales. De allí las enormes expectativas que se derivaron de la firma del Acuerdo”<sup>117</sup>.*

Es preciso reconocer que para muchos constituyó una aspiración exagerada concebir la integración como una viga maestra de una nueva estrategia del desarrollo; la ponderan más bien en su calidad de instrumento complementario. A nuestro parecer, el proceso de integración andino es importante, pero se le debe entender y juzgar en sus apropiados alcances y dimensiones<sup>118</sup>. Lo que aquí se dice de ninguna manera pretende descalificar la integración entre la metas de la política económica.

Debemos señalar, por otro lado, que los resultados fueron limitados a causa de la falta de coordinación, los procedimientos endeble e insuficientes, los vacíos institucionales, y la ausencia de la pautas para que los gobiernos, los empresarios y el público estuvieran al tanto de la importancia y del significado de la integración andina.

En cuanto al comercio andino, este se incrementó con el inicio del Acuerdo. Por su parte el Programa de Liberación Comercial, y con el la disminución de gravámenes y la eliminación de trabas no arancelarias, desempeño un papel muy importante, aunque no exclusivo.

En términos cuantitativos las importaciones totales del GRAN al mundo, pasaron de US\$ 3.710 millones en 1969 a US\$ 22.596 millones en 1980, para

---

<sup>117</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, Evaluación del proceso de integración, 1969-1971.

<sup>118</sup> Garay, Jorge Luis: *Op. Cit.*, nota 187.

**Las Economías Andinas en 1972**

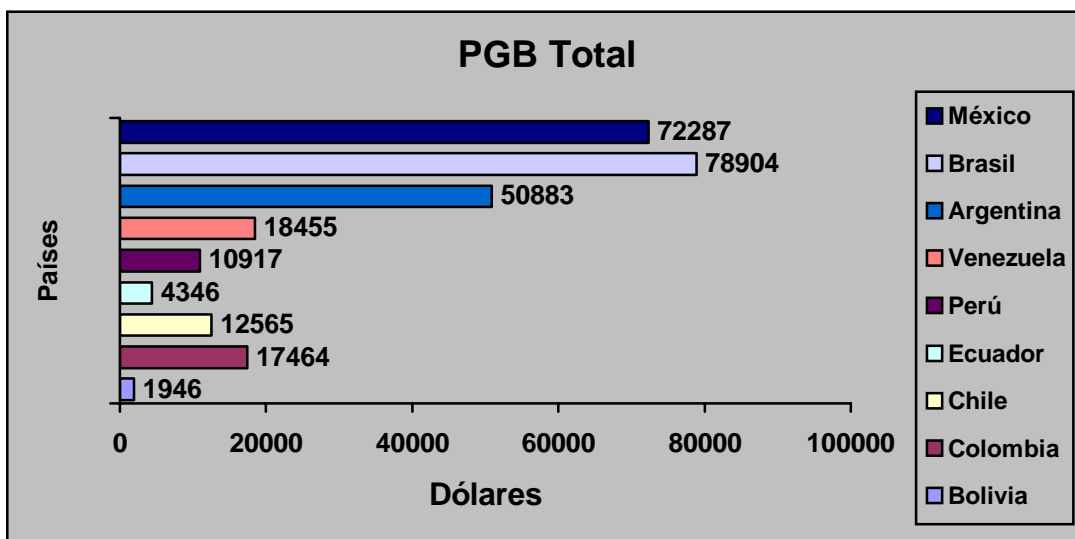
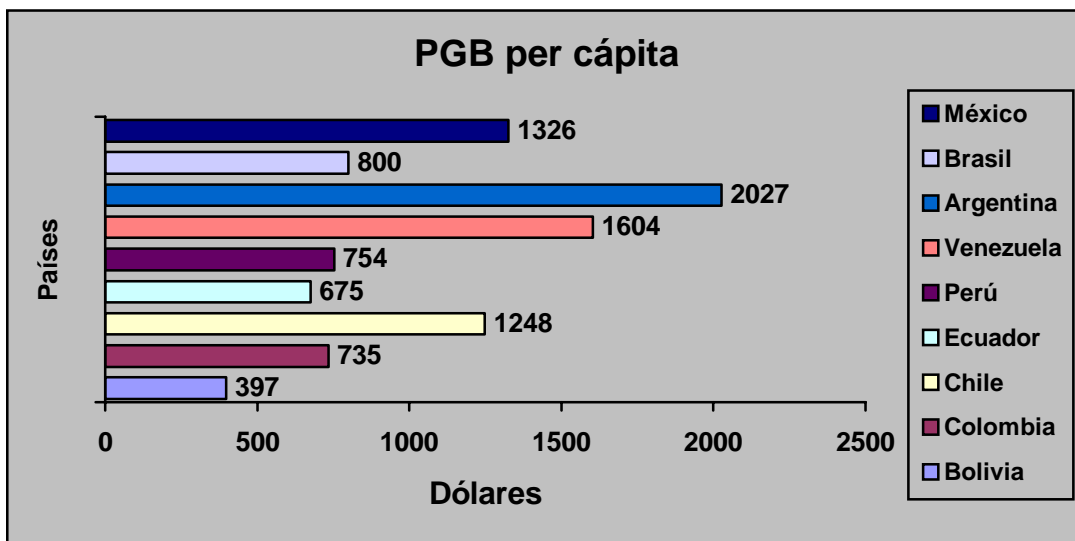
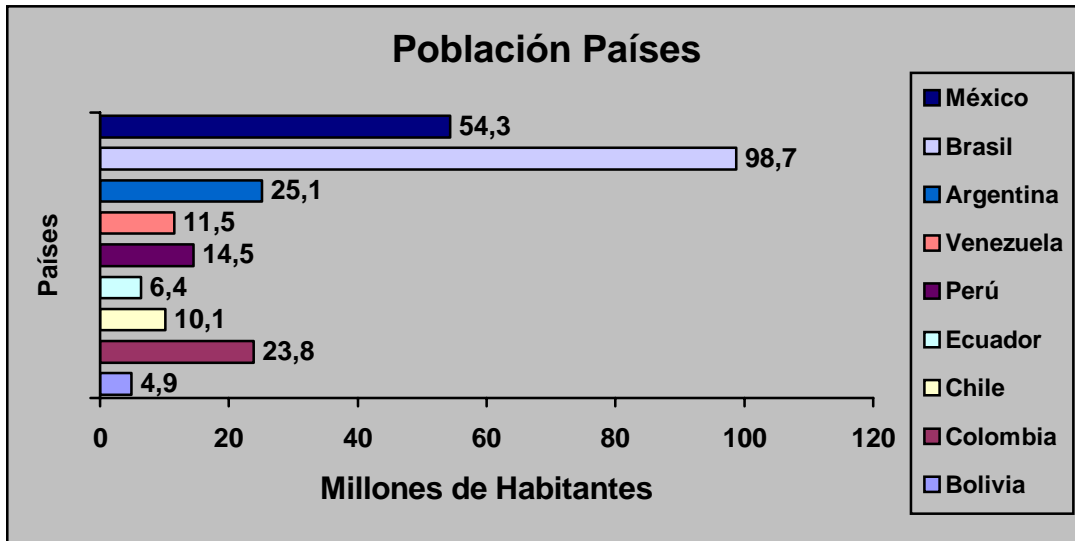
(valores en moneda de 1974)

Países	Producto Geográfico Bruto			Comercio Exterior	
	Población (millones)	per cápita (dólares)	Total	Exportaciones (mill. US\$)	Importaciones
Bolivia	4,9	397	1946	288	278
Colombia	23,8	735	17464	1329	1157
Chile	10,1	1248	12565	1214	1710
Ecuador	6,4	675	4346	459	521
Perú	14,5	754	10917	1343	1193
Venezuela	11,5	1604	18455	5393	3327
Subregión Andina	71,2	923	65693	10026	8186
Argentina	25,1	2027	50883	2756	2353
Brasil	98,7	800	78904	5596	5954
México	54,3	1326	72287	2614	4064

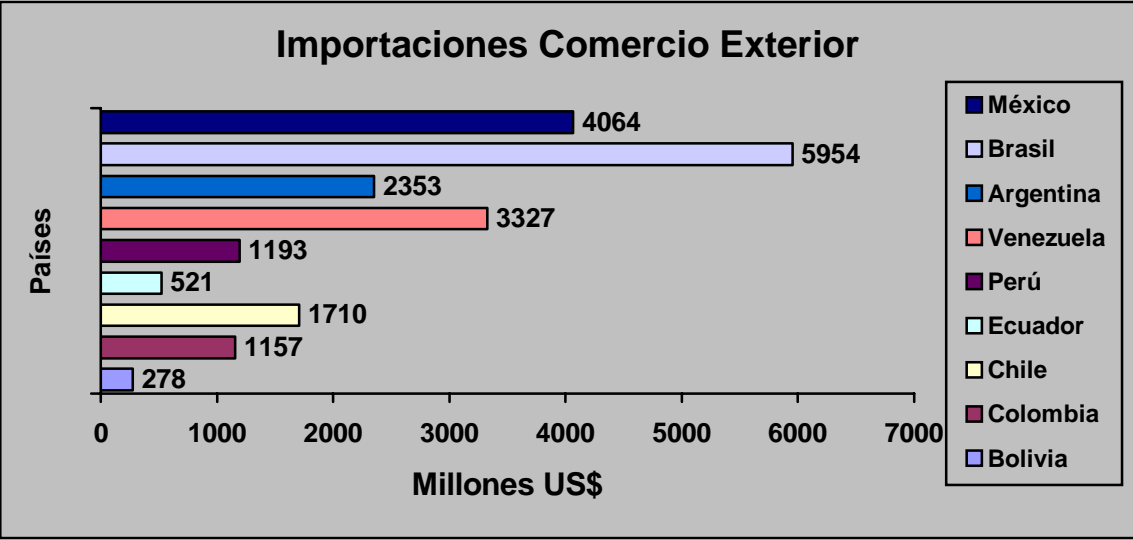
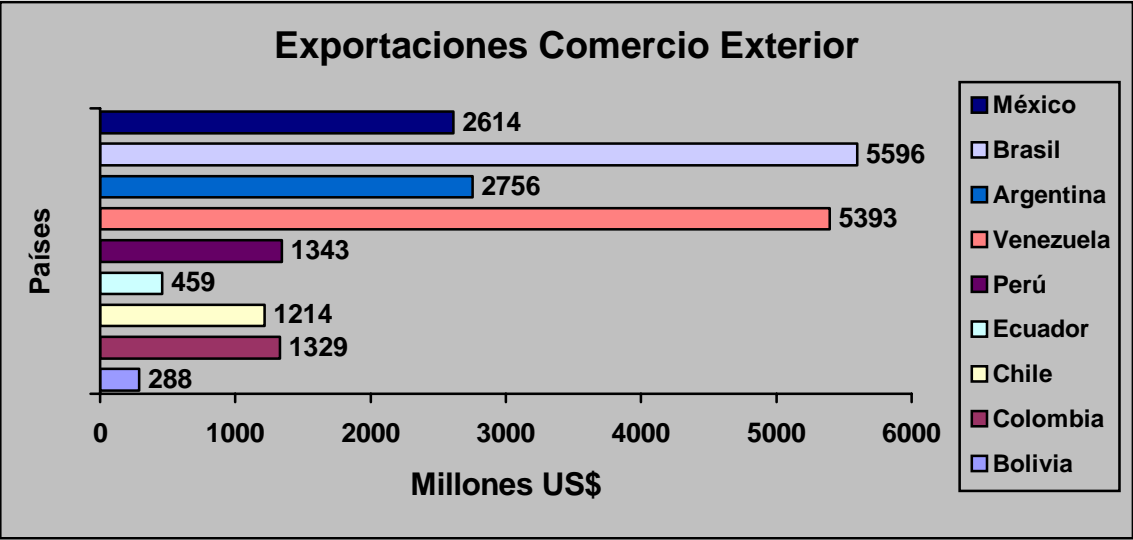
**Fuente:** Naciones Unidas, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1973 y *Estudio Económico América Latina*, 1973.

En estas publicaciones las cifras de PGB y de comercio exterior están expresadas en dólares de 1960 y de 1972, respectivamente. Las primeras se han multiplicado aquí por 1,90 y las segundas por 1,42, para transformarlas en moneda de poder adquisitivo de 1974. Los dos cambios principales acontecidos entre el año a que se refiere el Cuadro en la actualidad son el fuerte incremento de Venezuela y la drástica merma de la producción en Chile.

**Las Economías Andinas en 1972**  
**(Valores en moneda de 1974)**







una tasa promedio de 17% anual, inferior a las tasas que en el mismo período mostraron Brasil, México y Argentina. Para 1980, y considerando al Cuadro 8, las exportaciones a EE.UU. y la CEE representaron 28.6% y 14.8% del total, respectivamente. También podemos destacar que las exportaciones al resto de la ALALC y al GRAN siguieron aumentando en importancia, alcanzando proporciones de 7.5% y 4.0% en cada caso. Respecto de las importaciones andinas, estas se concentraron en EE.UU. y la CEE, que suministraban 43.3% y 19,3% de los totales importados, respectivamente.

Durante el período comprendido entre 1969-1980, las exportaciones totales del GRAN al mundo mostraron un aumento de US\$ 4.912 millones a US\$ 23.733 millones para una tasa de crecimiento de 18% anual. Hay valores diferentes para cada país, destacando Colombia, con una tasa de crecimiento de 35% en ese período. Las exportaciones andinas eran principalmente de productos primarios y dirigido en su gran mayoría a los mercados de EE.UU. y Europa. Medidas estas exportaciones a precios constantes o en cantidades físicas, se observa un cierto estancamiento que evidencia que ese dinamismo obedece básicamente a mayores precios. Así la tasa de crecimiento a precios constantes de 1970 es de sólo 1% anual en el período 1969-1980, con crecimiento de 12.4% para Ecuador, 4% para Bolivia, 3.7% para Colombia, 4% para Perú y -3.1% para Venezuela.

El Cuadro N° 10 muestra en escala intrasubregional el desarrollo del comercio. Las exportaciones pasaron de sólo US\$ 96 millones en 1969 a US\$ 1.335 en 1981, con una tasa promedio de crecimiento de 25.5% anual para el período 1969-1980; los crecimientos más importantes son los de Ecuador y Perú, y superiores a 20% para todos los países.

La participación de cada país en las exportaciones andinas, como lo muestra el Cuadro N° 11 indica que un tercio del comercio corresponde a Colombia, 29% a Venezuela y 23% a Perú. La participación de Bolivia y Ecuador son mínimas. Además, es notoria la pérdida porcentual que muestran las exportaciones colombianas.

La integración económica, tal como se aceptó y practicó en los países andinos, no fue un instrumento eficaz de desarrollo económico para el cambio social positivo, aunque si ayudó al crecimiento cuantitativo de las economías;

tampoco es la causa eficiente y mucho menos suficiente de tal desarrollo. Si bien los países comerciaron regular y reguladamente una gran variedad de mercancías, por montos crecientes; esto se explica en buena parte por el proceso integracionista y por frutos conseguidos en otras áreas distintas al comercio internacional. No obstante, las transacciones comerciales hechas en y por el Pacto Andino fueron modestamente complementarias en la balanza comercial de cada uno de los países; en ningún caso alcanzaron preponderancia o un peso significativo.

Siendo realista y visto en la perspectiva histórica, resulta que la ampliación deliberada de los mercados de unos países subdesarrollados, como los andinos, no gestó el desarrollo equilibrado y armónico que prometía; no aceleró el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones, y no llevó a la especialización eficiente y ventajosa de las economías ni a su complementación eficaz. Por supuesto que el efecto de funcionar dentro de un sistema de integración irradia en múltiples direcciones, aunque sus dimensiones no debe magnificarse, equivocando el juicio.

Los logros del modelo de la integración andina resultan modestos al compararse con lo que se esperaba del modelo considerado en abstracto. Fue evidente que los instrumentos adoptados no fueron eficaces para conseguir un desarrollo armónico de todos los países miembros, ni para industrializarlos con cierta celeridad. Sin embargo, la verdad es que hubo avances notorios en ciertos frentes: incremento del intercambio; coordinación y normalización de políticas económicas; cooperación y ayuda mutua; adelantos institucionales comunitarios (CAF, Convenios, etc.).

Finalmente, y para concluir este apartado, las diferentes características e intereses de los países andinos conspiró para que éstos no actuaran solidaria y conjuntamente, con regularidad y consistencia. Para conseguir algo cercano a este ideal se precisaba una aproximación mucho más cercana a la concreción de la Unión Económica Andina, pero esto estuvo lejos de sus posibilidades y de las expectativas que en él se depositaron.

Cuadro 10

**Crecimiento de las exportaciones intrasubregionales y al mundo 1969-1980  
(Porcentajes)**

	<i>Grupo Andino</i>	<i>Resto del Mundo</i>
Bolivia	27.5	19
Colombia	23.4	35
Ecuador	29.0	30
Perú	28.7	13
Venezuela	24.5	20
Grupo Andino	25.5	18

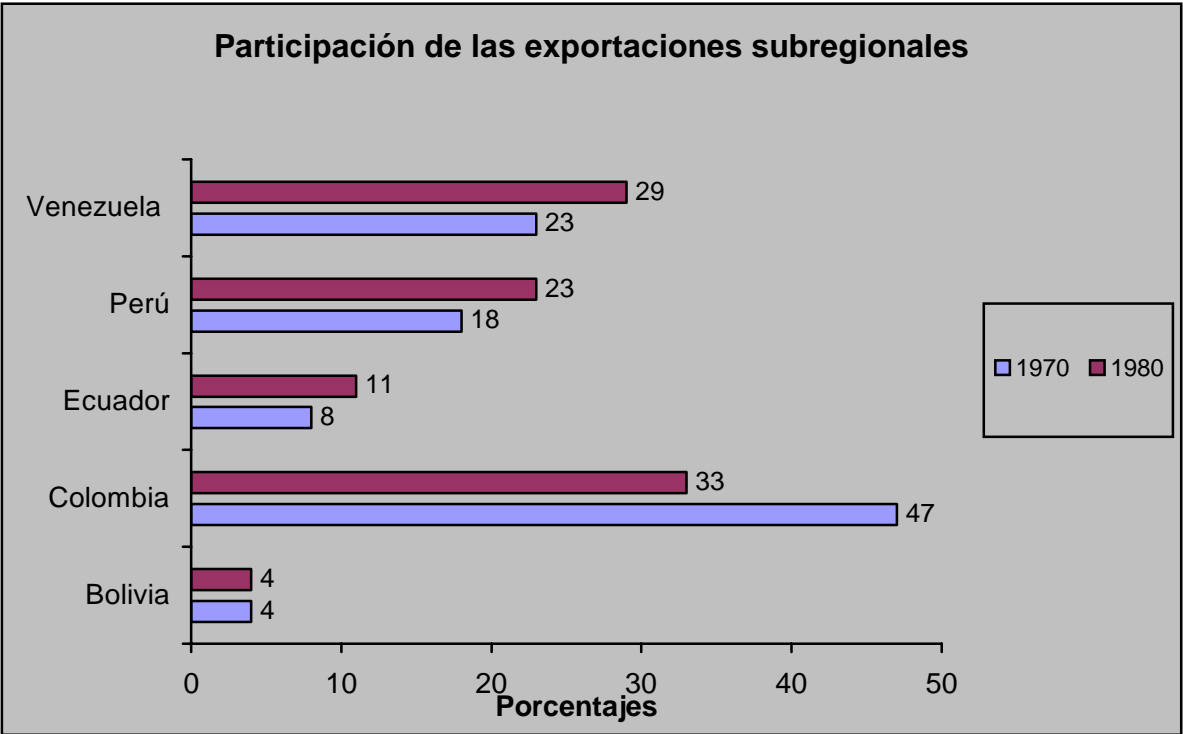
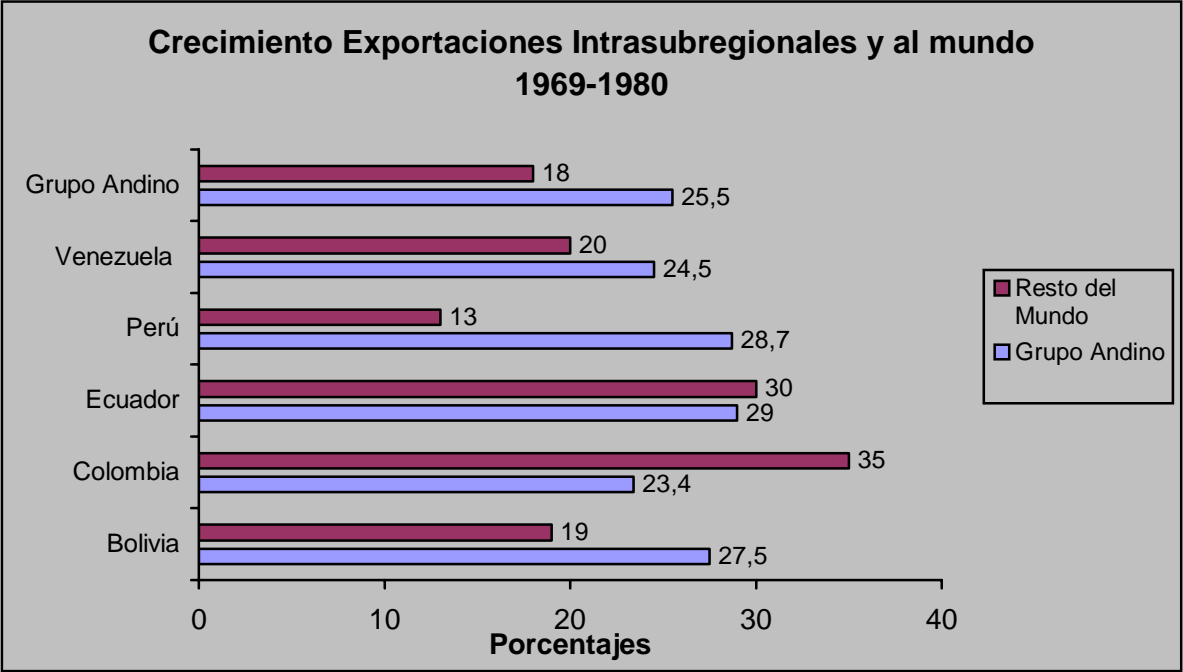
**Fuente:** Análisis del comercio andino 1969-1980, Junta del Acuerdo de Cartagena, Red Andina de Información Comercial, Lima, julio de 1982.

Cuadro 11

**Participación de las exportaciones subregionales  
(Porcentajes)**

	1970	1980
Bolivia	4	4
Colombia	47	33
Ecuador	8	11
Perú	18	23
Venezuela	23	29
Grupo Andino		
Total	100	100

**Fuente:** Análisis del comercio andino 1969-1980, Junta del Acuerdo de Cartagena, Red Andina de Información Comercial, Lima, julio de 1982.



Presentar la ubicación geográfica y las características más relevantes que posee Chile desde ese punto de vista, dan inicio al presente apartado. La idea que nos asiste es que el lector pueda entender las particularidades de la ubicación y distribución de la nación sudamericana en el continente, y como a la luz de ella se hacen más comprensibles sus complejas relaciones vecinales.

Posteriormente, abordamos los elementos que dan forma y sentido a su política exterior durante el siglo XIX, y las situaciones que debió enfrentar con sus vecinos: Perú, Argentina y Bolivia.

Con la guerra civil de 1891, y el advenimiento del régimen de gobierno parlamentario se abre una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales de Chile, la del equilibrio del poder, que concluye con los Pactos de mayo de 1902. Concluido este período, vemos el nuevo internacionalismo que muestra el gobierno de Santiago, abierto al campo multilateral de la diplomacia y como un actor interesado en la paz a nivel regional.

El presente apartado concluye analizando el papel que le corresponde, dentro de la Constitución de 1925, a la Presidencia de la República, al Parlamento y a las Fuerzas Armadas en la definición, articulación y ejecución de la política exterior chilena. Esto permite conocer las atribuciones de cada una de estas instituciones, y entender la preponderancia que tiene la Presidencia de la República en el tema de las relaciones internacionales de Chile.

### **A. Continuidad: Historia y geografía.**

El territorio de Chile se encuentra definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados. Del total de 6.280 kilómetros que tiene su frontera, 180 kms. los comparte con Perú, 850 kms. con Bolivia y 5.600 kms. con Argentina.

La población de Chile es en la actualidad de 14.210.400 habitantes (con una densidad promedio de 7,3 habitantes por Km<sup>2</sup>.), cifra que en términos numéricos, sólo es mayor que la de Bolivia, con 7.896.254 habitantes, mientras que es menor tanto en relación a la de Argentina, cuya población asciende a 34.292.742 habitantes, como a la de Perú, que alcanza la cifra de 24.087.372 habitantes<sup>226</sup>.

En su historia como país independiente, es decir, desde 1810, Chile ha debido enfrentar conflictos bélicos con España, con la Confederación Peruano-Boliviana y, luego, contra otra nueva alianza de los países altiplánicos. Todos estos conflictos se produjeron durante el siglo XIX<sup>227</sup>.

La relación con Argentina, en cambio, no ha conocido nunca una conflagración armada, pese a recurrentes disputas territoriales y limítrofes a causa de las dificultades interpretativas que, al término del imperio español, se produjeron en relación con los territorios que correspondían a la división político-administrativa del mismo. No está de más señalar –dicho sea de paso- que la más reciente y grave crisis con Argentina ocurrió en 1978, a raíz del resultado del laudo arbitral de Su Majestad Británica sobre las islas Picton, Nueva y Lenox, en el Canal Beagle.

Chile tiene una superficie continental en Sudamérica de 756.626 kms<sup>2</sup>., un mar territorial de 101.163 km<sup>2</sup>., una Zona Económica Exclusiva de 3.464.462 Kms<sup>2</sup> y un territorio antártico de 1.249.681 Kms<sup>2</sup>. sobre el que reclama soberanía. Se encuentra ubicado en el extremo sur occidental de América del Sur y asienta su territorio sobre accidentes geográficos cuyas singularidades le otorgan características diferenciales, no sólo con los países de la región, si no que, en una importante medida, respecto de la totalidad de los países del mundo.

<sup>226</sup> Las cifras han sido conseguidas en las siguientes fuentes estadísticas: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) proyección a 1995 del censo de población de 1992, Santiago de Chile, 1996; Defense Foreign Affairs Handbook, Londres, 1996.

<sup>227</sup> La guerra de independencia contra España se libró entre 1810 y 1818. Entre 1818 y 1823, Chile se comprometió en la emancipación del Perú organizando una Expedición libertadora. Posteriormente, tuvo lugar una guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana entre los años 1836 y 1839. Entre 1865 y 1866,



El territorio de Chile está conformado por una triple dimensión basada en los espacios terrestres, marítimos y aéreos (Mapa N° 4) bajo su soberanía. Administrativamente, en lo que se refiere al espacio terrestre, se encuentra dividido en la actualidad en trece regiones.

Chile continental sudamericano conforma una larga y estrecha faja de territorio entre la cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, con un largo de 4.300 kms., y un ancho máximo de 435 Kms. Está ubicado entre los 17° 30' y los 56° 00' de latitud sur, y entre los 66° 30' y 74° 40' de longitud oeste, sin considerar las islas esporádicas oceánicas ni el territorio antártico.

Su climatología es marcadamente marítima, siendo en general muy homogénea en cuanto a temperaturas, pero con una pluviometría muy variable. Basándonos principalmente en la pluviometría, Chile puede dividirse en tres grandes zonas climáticas: clima desértico en las regiones I a la IV, mediterráneo entre la V y la X; y templado frío en las regiones XI y XII. A esta climatología debe sumarse el efecto regulador que produce el mar, haciendo el clima más benigno en la costa que en el interior.

No sólo la temperatura varía en sentido transversal, sino también el relieve, puesto que Chile está dividido longitudinalmente por tres subfajas: la cordillera de la Costa, el valle central y la cordillera de los Andes, transformándose el valle y la cordillera de la Costa en una infinidad de islas y fiordos.

Por otra parte, el territorio continental sudamericano como un todo está caracterizado por accidentes geográficos que le otorgan rasgos de insularidad, la cual se concluye al constatar la forma como Chile ha establecido sus límites. El territorio continental presenta, por el norte, extensas zonas áridas y desérticas; por el sur, el Paso Drake; la cordillera de los Andes se manifiesta a lo largo de su extensión y, por el oeste, el Océano Pacífico.

Visto de otra forma, el propio territorio continental chileno está conformado por una suerte de tres grandes *áreas geográficas*, a lo que debe sumarse el grupo de islas oceánicas y la Antártica.

- Norte del país (I a III regiones), con clima desértico y baja densidad poblacional, posee recursos minerales y marítimos, y está dotada de

---

Chile se vio envuelto en un nuevo conflicto con España. Años después, en 1879, estalló la Guerra del Pacífico, que hasta 1883 enfrentó a Chile con una alianza entre Perú y Bolivia.

importantes puertos especializados que satisfacen las necesidades de flujo de carga desde y hacia Chile.

- Zona macro central (IV a X regiones), con clima templado, en que se asienta más del 85% de la población nacional y gran parte de la industria, distinguiéndose como el principal sector productor y consumidor de Chile. Aquí se encuentran los principales centros portuarios y aeroportuarios de carga general y se materializa la transferencia de más del 65% de la carga nacional.
- Sur austral (XI a XII regiones), con clima frío, caracterizada por la existencia de numerosas islas y pequeños poblados costeros, y que finaliza en la región de Magallanes (XII región). Esta última depende de las vías marítimas y aéreas como única forma de comunicación con el centro del país. En la región de Magallanes destacan los pasos interoceánicos del Estrecho de Magallanes y el Paso Drake, así como el puerto de Punta Arenas, que es el principal puerto regional y ofrece enlace marítimo y aéreo con el continente antártico. Asimismo, el Canal Beagle constituye una importante vía marítima en esta región. El Territorio Antártico Chileno es también considerado, administrativamente, como parte de la región magallánica<sup>228</sup>.

El territorio chileno incluye también, según se ve en el Mapa N° 1 y Mapa N° 3, varias islas del Océano Pacífico, siendo las más próximas al continente las del Archipiélago Robinson Crusoe, a 360 mn (667 Kms.) y las islas San Félix, y San Ambrosio a 500 mn (926 Kms.). Las más alejadas son Salas y Gómez, a 1.870 mn (3.463 Kms.), y la Isla de Pascua a 2.000 mn (3.700 Kms.) de la costa central<sup>229</sup>. Estas últimas islas (Pascua, Salas y Gómez) permiten una ampliación

<sup>228</sup> Ubicado entre los meridianos 53° y 90° oeste, con una superficie de 1.250.000 Kms<sup>2</sup>. En el área existe presencia permanente de personal de las instituciones de la Defensa Nacional de Chile, competencias que se ejercen de acuerdo con el marco jurídico internacional vigente al sur de los 60° de latitud sur. La Antártica se encuentra bajo un estatuto jurídico especial, que Chile reconoce y respeta en su calidad de miembro permanente del Tratado Antártico y país suscriptor del protocolo de Madrid, de la Convención de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y otros convenios especializados. El territorio antártico fue incorporado oficialmente a Chile en 1940 por el Decreto N° 740, que expresa: (...) *forman la Antártida Chilena o Territorio Antártico Chileno todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciares y demás conocidos o por conocerse, y en el mar territorial respectivo existente dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° y 90° de longitus oeste de Greenwich*".

<sup>229</sup> La Isla de Pascua es la más occidental de las islas oceánicas chilenas. Está en la latitud 27° 07' sur y longitud 109° 11' oeste, y se ubica a 3.700 Kms. del puerto de Caldera. Tiene una superficie de 165 Kms<sup>2</sup> y un perímetro aproximado de 33 millas. Fue incorporada a la soberanía de Chile por el Capitán de Corbeta de

de la plataforma continental chilena de 200 a 350 mn, lo que hace que Chile tenga un lecho marítimo de 4.633.615 Kms<sup>2</sup>, superando en poco más de seis veces la extensión de su territorio continental sudamericano.

Debe destacarse entonces que el territorio de Chile no solamente está constituido por su parte continental, sino también por las islas oceánicas y el territorio antártico (Mapa N° 2), lo que le da una condición *tricontinental*: sudamericano, antártico y de proyección hacia Oceanía. Si bien, Chile está geográficamente disgregado, su soberanía se distribuye en un trapezoide cuyas líneas, en un sentido genérico, tocan con el Perú (límite norte), con Bolivia y Argentina (límite este), el Polo Sur y la Isla de Pascua. Este gran espacio terrestre, marítimo y aéreo, descontando la alta mar incluida en él, es lo que entendemos por *territorio nacional chileno*.

Bajo este prisma resulta que Chile multiplica sus distancias. En el sentido norte-sur sus áreas de interés están separadas por aproximadamente 8.000 Kms.; otro tanto ocurre en la dirección este-oeste, que también adquiere gran dimensión, considerando que la Isla de Pascua se encuentra a 3.700 Kms. de la costa central.

A modo de conclusión, resulta que las características del ámbito geográfico, expresadas en la discontinuidad territorial, las grandes distancias existentes desde el núcleo vital, el relativo despoblamiento de las zonas extremas, las singularidades insulares del territorio chileno, la escasa flexibilidad que presenta su red vial, restringida por la geografía prácticamente a un solo camino en la dirección norte-sur, las diferencias climáticas en el eje norte-sur y este-oeste, de relieve de las diferentes zonas del territorio chileno y, en general, los extensos espacios marítimos y áreas insulares, terrestres y aéreos por vigilar, imponen formas de soluciones específicas y simultáneas en cada una de las áreas mencionadas

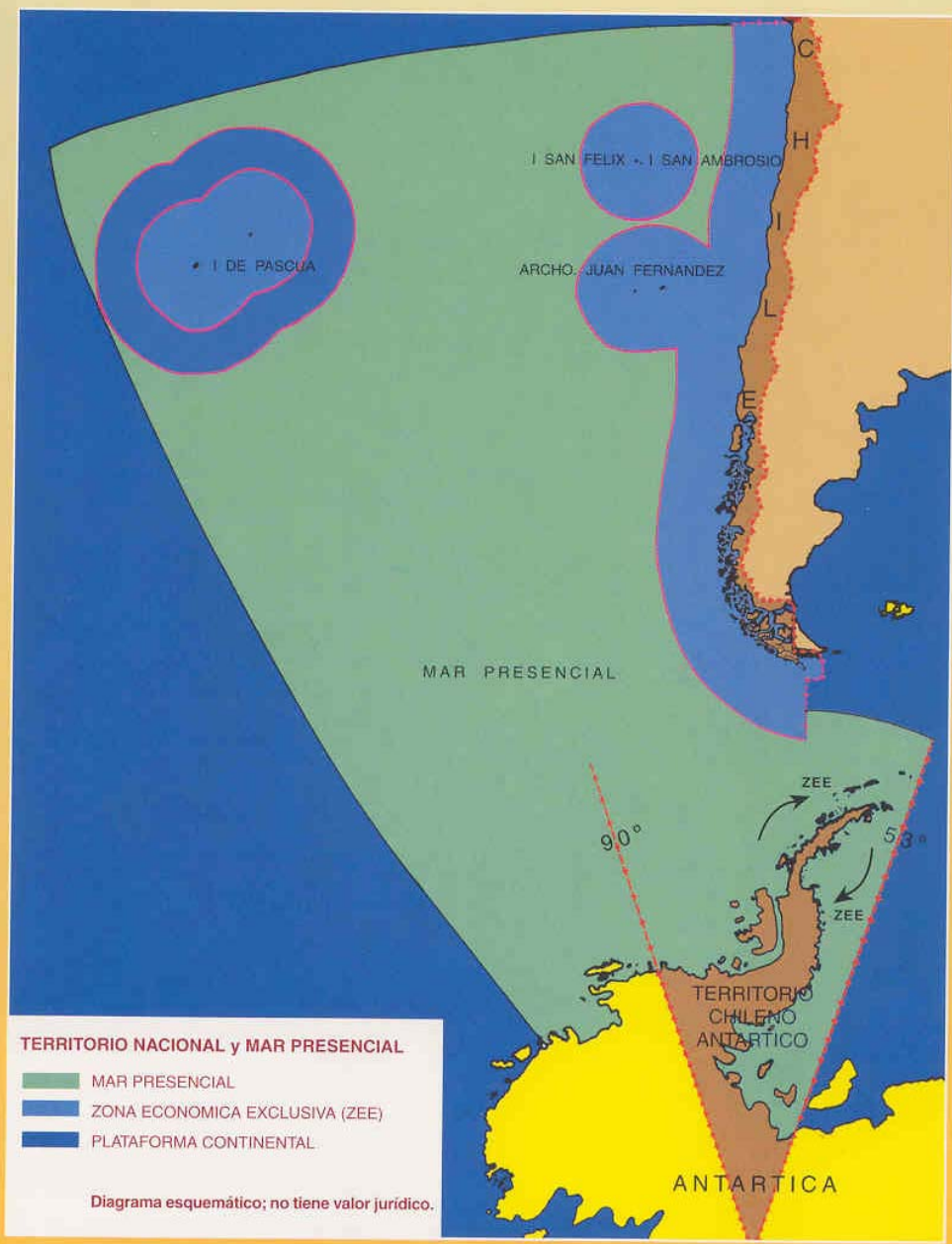
Esta dispersión y configuración geográfica del territorio chileno, la forma extremadamente alargada y angosta que tiene el continente americano, conjugado con las singularidades apuntadas, son factores que han dificultado las comunicaciones internas y han impuesto un enorme desafío a la nación.

---

la Armada de Chile, Policarpo Toro-Mazote Hurtado, quien tomó posesión de ella, a nombre del Gobierno de Chile, el 9 de septiembre de 1888. En 1974, el DL N° 575 estableció la provincia chilena de Isla de Pascua,

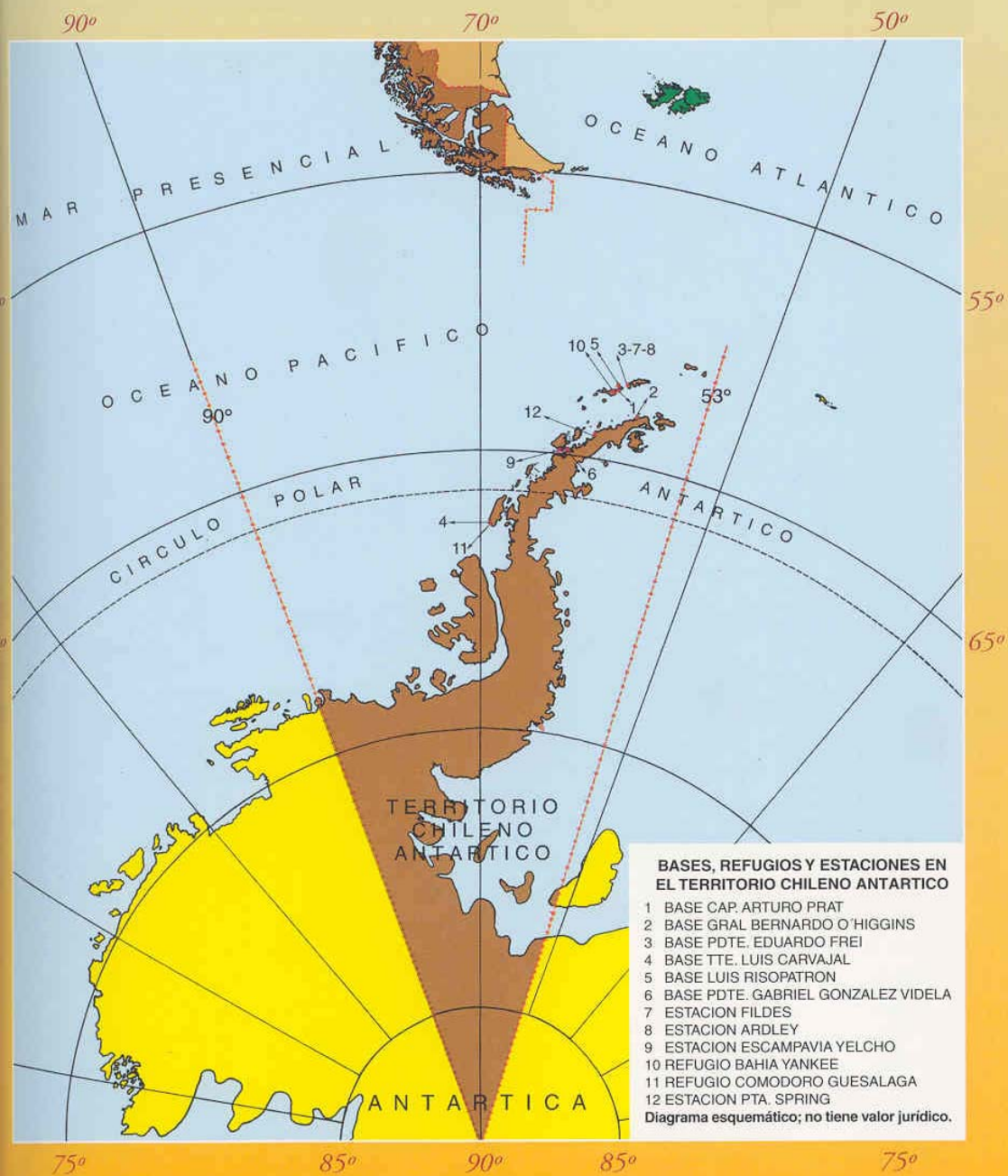


# 1. Mapa del territorio nacional y mar presencial

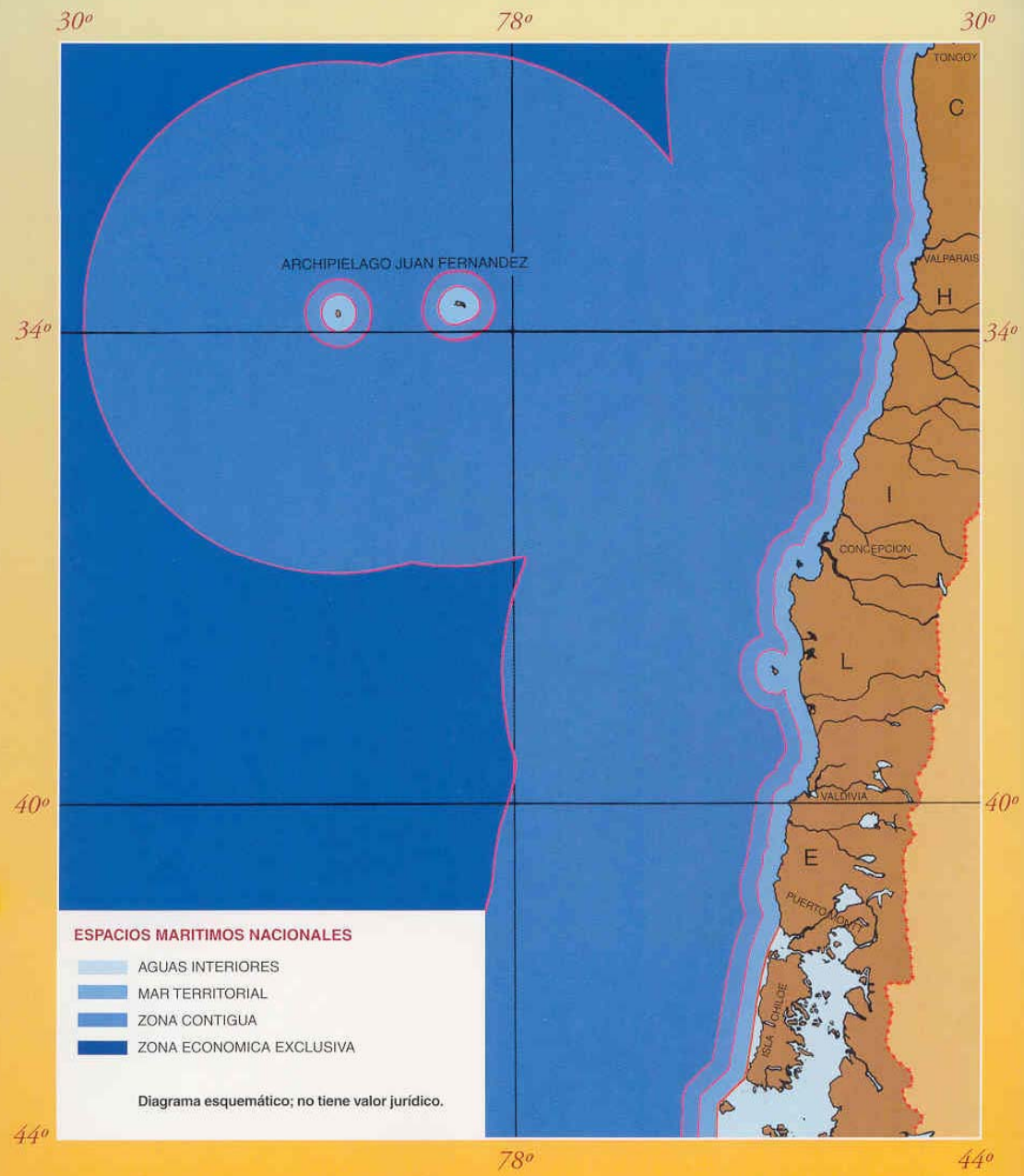




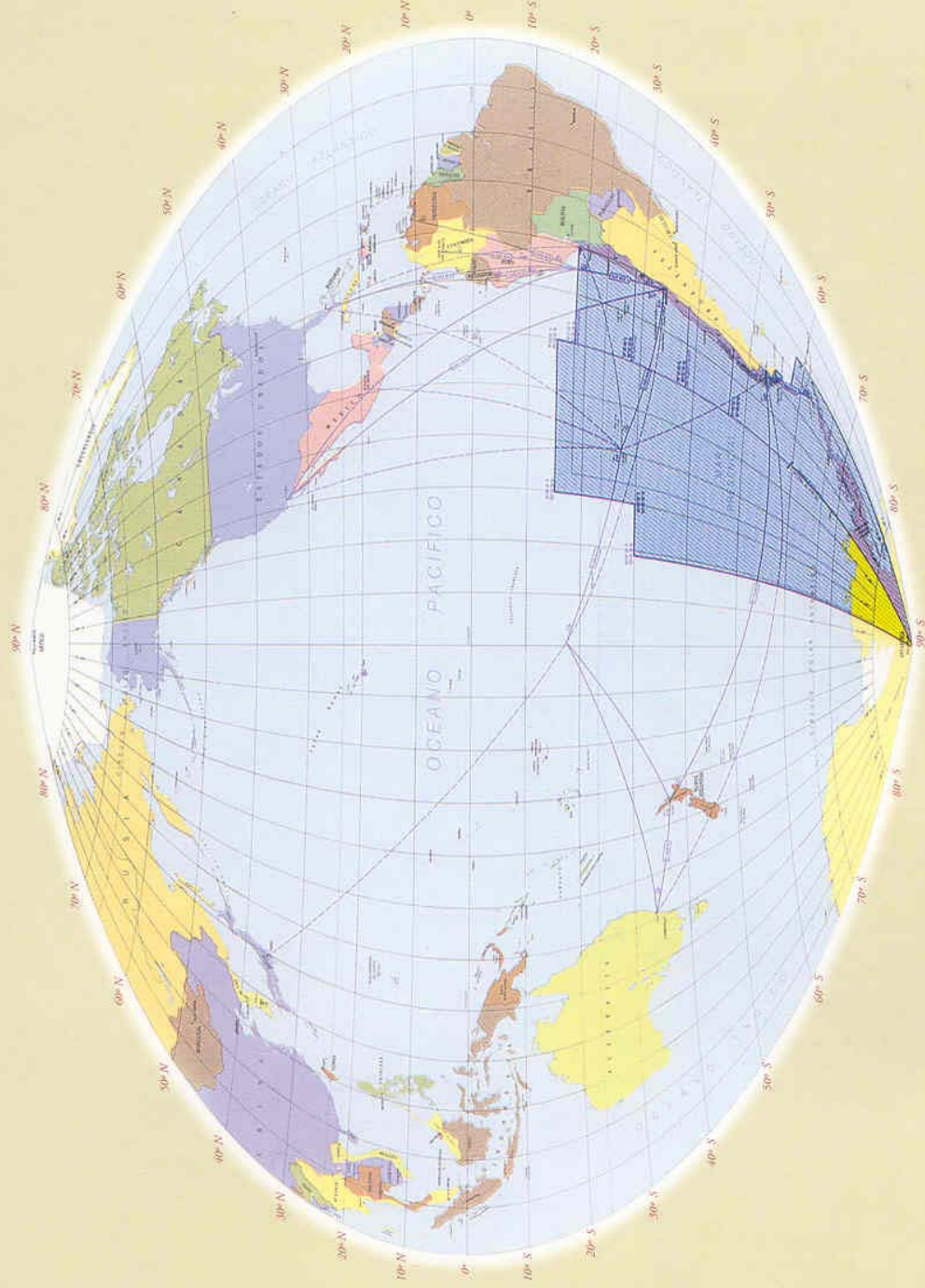
## 2. Mapa del territorio antártico chileno



### 3. Mapa de los espacios marítimos nacionales



#### 4. Mapa del espacio aéreo de Chile





### **B. La formulación de la política exterior chilena a fines del siglo XIX.**

El sistema internacional del siglo XIX era uno básicamente jerárquico y relativamente simple. Estaba compuesto por unas pocas grandes potencias de cultura homogénea y de similar poder, por una periferia de débiles potencias independientes y también por un grupo más numeroso de colonias pertenecientes a las primeras. La República de Chile, al igual que otros estados americanos, era un pequeño e inexperto Estado ubicado en un remoto lugar del mundo, en la *finis terrae*, como se suele decir. La posición distante de Chile no fue un obstáculo para manipular el ambiente internacional inmediato de acuerdo a sus propios designios.

Chile, al igual que otros pocos países sudamericanos, se consideraba a sí mismo una *potencia* en política internacional, con las mismas características que cualquier otra. Podrá haber sido una potencia pequeña, pero su élite gobernante tenía la voluntad de ejercitar todo el espectro disponible de las técnicas de la política del poder.

Los estudios historiográficos, tanto chilenos como extranjeros, han establecido suficientemente las características que tuvo la política exterior de Chile durante gran parte del siglo XIX. Ella se caracterizó por plantear la necesidad de alcanzar en sus relaciones internacionales con el resto de los países latinoamericanos, especialmente en el área sudamericana, un claro objetivo: la protección de su seguridad y desarrollo interno por medio de una política internacional basada en la idea del *equilibrio del poder* entre las naciones del subcontinente, que fuese favorable a la proyección de sus particulares intereses. Del mismo modo, en la medida de sus propias fuerzas y de acuerdo a su capacidad de maniobrabilidad en el concierto internacional americano, Chile buscó evitar por medio de una política de *contención* algunas veces individualmente, y otras en unión con países del área, la intervención de una potencia extra (europea) o intracontinental (Estados Unidos) en los asuntos internos de los países latinoamericanos.

De acuerdo al historiador Robert Burr, podemos definir la idea de *equilibrio del poder* como la compensación de fuerzas entre un grupo de naciones soberanas, para de este modo evitar que una de ellas alcanzara el poder superior

---

dependiente de la V región, con asiento en Valparaíso. Su capital es Hanga Roa y su población alcanza a los

que significara imponer su voluntad, o bien la posible amenaza a los objetivos chilenos o inclusive la independencia de algunos de estos países. Necesariamente este deseado *equilibrio* se había visto continuamente amenazado por el desigual desarrollo dentro de las naciones de algunos factores como: la población, progreso económico y tecnológico, estabilidad política y poder militar<sup>230</sup>.

Un factor importante en esta política era contar con fuerzas armadas poderosas y preparadas –especialmente el ámbito naval-, las cuales cumplirían la misión de proteger los objetivos e independencia nacional, más aún cuando los medios políticos y diplomáticos fracasaran en su intento de reorientar la política internacional de cualquier poder regional que pudiera amenazar el equilibrio entre las naciones sudamericanas.

Durante gran parte del siglo XIX, pero especialmente durante la última década, la política del poder de Chile fue puesta a dura prueba por crecientes desafíos diplomáticos y militares presentados por sus vecinos inmediatos. Claros ejemplos en la ejecución de esta política por parte de Chile, y en donde al factor naval le correspondió una actuación estelar, fueron la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana de 1837-1839; la guerra contra España en 1865-1866 y sus posteriores consecuencias para la reedición de antiguas rivalidades entre las naciones del Pacífico; y la Guerra del Pacífico (1879-1883) contra la coalición de Perú y Bolivia, establecida en virtud del Tratado Secreto de 1873<sup>231</sup>.

---

3.300 habitantes aproximadamente.

<sup>230</sup> Sobre la política exterior de Chile durante el siglo XIX y sus singularidades remitimos a: Burr, Robert: *By reason or force. Chile and the balancing of power in South America. 1830-1905*, University of California Press, Los Angeles, 1967. El autor ha ampliado algunos de sus temas fundamentales en Burr, Robert: “*El equilibrio del poder en el siglo XIX en Sudamérica*”, Revista *Clío*, Centro de Alumnos de Historia y Geografía, Instituto Pedagógico, Universidad de Chile, N° 28, 1957, pp. 5-39; Burr, Robert: “*The balance of power in nineteenth-century South America: an exploratory essay*”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 35, N° 1, february, 1995, pp. 37-60; Evans, Henry C.: *Chile and its relations with the United States*, Durham, 1927; Guerrero Yoacham, Cristián: “*Chile y los Estados Unidos: Relaciones y problemas. 1812-1916*”, en *Cientocincuenta años de política exterior chilena*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 65-82; Medina Aravena, Andrés: *Problemas de relaciones exteriores de Chile. Siglos XIX-XX*, Universidad de Concepción, Facultad de Humanidades y Arte, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Concepción, Chile, 1994; Vial Correa, Gonzalo: *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. I, tomo I, Editorial Santillana del Pacífico S. A., Santiago de Chile, 1987; Barros Borgoño, Luis: *Las primera relaciones diplomáticas de las naciones americanas*, J. Pesuer, Buenos Aires, 1938; Bulnes, Gonzalo: *La Guerra del Pacífico*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1955; Meneses, Emilio: “*Los límites del equilibrio del poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado. 1891-1902*”, Revista *Opciones*, N° 9, 1986, pp. 89-116. Para una narración de los hechos Barros Van Buren, Mario: *Historia diplomática de Chile. 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, 2° edición actualizada hasta 1958, Santiago de Chile, 1990.

<sup>231</sup> Sobre la importancia del poder naval en el desarrollo histórico de Chile remitimos a Langlois, Luis: *Influencia del poder naval en la historia de Chile, desde 1810 a 1910*, Imprenta de la Armada de Chile, Valparaíso, 1911.

El desafío que representaron los eventos bélicos señalados anteriormente y las consecuencias en el ámbito del fortalecimiento del poder de Chile, especialmente tras el último conflicto armado del siglo XIX. donde estuvo involucrada la nación chilena, fueron resultados de una aplicación calculada y racional de su *política de poder* para el área sudamericana, cuyo objetivo declarado era evitar el surgimiento de una potencia regional dominante, y donde los intereses de las grandes potencias puestos en Sudamérica se equilibraran mutuamente en sus influencias, a fin de evitar que los intereses vitales de Chile se vieran amenazados<sup>232</sup>.

En palabras de Robert Burr:

*“Al luchar por la destrucción de la Confederación Perú-Boliviana y por la restauración del equilibrio de poder, Chile no estaba luchando por un mero principio abstracto. Los chilenos creyeron firmemente que el logro de objetivos domésticos trascendentales había sido amenazado. Chile estaba convencido que la restauración de la estructura del poder previa a la Confederación era un requisito necesario para su avance como estado-nación. La doctrina del equilibrio se transformó entonces en una doctrina nacional chilena”*<sup>233</sup>

Durante el resto del siglo XIX, Chile se transformó en un celoso guardián de su propia noción de equilibrio del poder en Sudamérica. El sistema funcionaba bajo el principio de una relativa superioridad de Chile sobre Perú en la costa del Pacífico, y por medio del cultivo de relaciones amistosas con Ecuador y Colombia. Cuando en la década del sesenta el poder de Argentina se levantó en el lado Atlántico, Chile buscó un entendimiento permanente con el imperio del Brasil. Una vez más el equilibrio fue amenazado por el Tratado Secreto de Alianza en 1873 entre Perú y Bolivia. Durante la crisis de Antofagasta, y después de conocer su existencia, Chile declaró la guerra a ambos países en abril de 1879.

---

<sup>232</sup> Meneses, Emilio: *El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos (1881-1951)*, Ediciones Pedagógicas Chilenas S. A., Santiago, 1989, pp. 20-21; Sater, William: *Chile and the United States. Empires in conflict*, The University of Georgia Press, Athens and London, 1990.

<sup>233</sup> Burr, Robert: *Op. Cit.*, p. 57.

El hecho de que la política del poder de Chile no estuviese exenta de cálculo se debe también a que sus principales líderes políticos permanecieron siempre consciente de su pequeñez como país y de su carencia de recursos. La posibilidad de intervención foránea en los asuntos de América del Sur fue una materia de constante preocupación, por ello la búsqueda de un equilibrio de poder en un sistema internacional dominado por grandes potencias que, habitualmente estaban dispuestas a intervenir, no era un asunto libre de riesgos<sup>234</sup>.

De este modo, la percepción chilena de su interés nacional durante el siglo pasado vino a ser entonces casi indistinguible de la búsqueda de un equilibrio de poder cuidadosamente calculado. Este partía de la visión de que el ambiente internacional de Chile operaba en dos niveles. Uno, compuesto por las grandes potencias equilibrándose una a la otra y, otro, en Sudamérica, donde Chile jugaba el rol de equilibrador.

Con todo, las difíciles experiencias bélicas que entregaron los conflictos internacionales en los que se vio involucrado Chile durante el siglo XIX, hicieron que se diera paso a la búsqueda de un esquema diferente de referencia para dirigir su política exterior.

***a) Relaciones internacionales. De la Guerra Civil de 1891 a los Pacto de Mayo de 1902.***

Cualquier aproximación al debate sobre materias relacionadas con la política exterior chilena durante el siglo XX ha de tener presente el marco en el cual estas se desarrollaban. En efecto, el siglo XX comenzó para la república sudamericana, tanto a nivel interno como externo, bajo el signo sombrío de la contienda fratricida de 1891.

El Presidente chileno Jose Manuel Balmaceda (1886-1891) trató inútilmente de restaurar el poder presidencial que había sufrido importantes mermas desde 1870. En enero de 1891, el Congreso apoyado por la Marina se rebeló contra el gobierno sosteniendo que Balmaceda había violado la constitución, al autorizar una ley de presupuesto nacional que no se había debatido en el Parlamento. En abril de ese año, los congresistas tomaron control de las provincias salitreras del

---

<sup>234</sup> Brown, Stephen: *The power of influence in United States-Chilean relations*, Ph. D. Thesis, University of Wisconsin, Madison, UMI; Ann Arbor, p. 385.

norte y establecieron un gobierno provisional en Iquique, al extremo norte de Chile.

Francia, Alemania e Inglaterra simpatizaron con los revolucionarios por razones eminentemente comerciales. Los Estados Unidos, en cambio, apoyaron a Balmaceda. Estas cuatro potencias enviaron escuadrones navales para proteger sus intereses y para observar la guerra<sup>235</sup>. En septiembre los congresistas habían ganado, Balmaceda se suicidó en la Embajada de Argentina en Chile, donde se había refugiado, y la mayoría de sus seguidores buscó asilo en la legación norteamericana en Santiago.

Pero también el siglo XIX se cerró con graves dificultades entre Chile y los Estados Unidos debido al llamado "*Incidente del Baltimore*" y las polémicas alternativas del Caso Alsop<sup>236</sup>. Este último fue una de las tantas reclamaciones recibidas por el gobierno chileno a raíz de daños, reales o presuntos, ocurridos a extranjeros durante la Guerra del Pacífico (1879-1833) y la Guerra Civil de 1891. La formación de los llamados Tribunales Arbitrales solucionó la mayor parte de ellos, pero las reclamaciones norteamericanas debieron arreglarse bilateralmente por un arbitraje especial y la creación de una comisión Ad – Hoc.

De este modo, 1891 se convierte en una fecha clave para Chile al experimentar una guerra civil, con la que se pone término al desarrollo político chileno que lo había destacado durante el siglo XIX por su regularidad y carácter *civilizado*, y que llegó a constituirse en un factor de prestigio nada despreciable.

La adopción de una nueva forma de gobierno –la parlamentaria–, sufrir los embates de una política internacional de fuerza de parte de las grandes potencias y encontrarse al borde de la guerra con una potencia emergente, fueron eventos que causaron un deterioro de la posición internacional de Chile.

En todo caso, después del asunto del Baltimore, Chile emergió como una todavía poderosa, pero aislada potencia sudamericana. Para el período 1878-

<sup>235</sup> Burr, Robert: *Op. Cit.*, p. 193; Somervell, Philip: *The Chilean navy. 1884-1932*, Ph. D., Thesis, University of London, mecanografiado, s/d.

<sup>236</sup> El 16 de octubre de 1891, dos marineros del *USS Baltimore* recibieron heridas mortales causadas por una poblada en Valparaíso. El gobierno estadounidense demandó una explicación a las nuevas autoridades chilenas. En vez de recibir excusas, Washington fue desairado por el gobierno de Santiago. La tensión aumentó y en materia de semanas ambas armadas fueron movilizadas. Enfrentado a la perspectiva de una guerra desastrosa y sin objetivo que ganar en ella, Chile tuvo que aceptar las demandas de los Estados Unidos. Remitimos a Barros Franco, Jose Miguel: *Apuntes para la historia diplomática de Chile. El caso del "Baltimore"*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Leyes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1950; Golberg, Joyce: *The Baltimore affair: United States relations*

1892 sus ingresos habían aumentado casi cuatro veces y sus fuerzas armadas pasaron a convertirse en las más poderosas del subcontinente<sup>237</sup>. Aun así, este nuevo poder no parecía suficiente como para resolver los principales problemas fronterizos de Chile, ni producir apoyo internacional. Contribuyó a lo anterior la caída, en noviembre de 1889, del Emperador de Brasil, Pedro II, con lo que Chile perdió un amigo personal y también, momentáneamente, a ese país como contrapeso de Argentina<sup>238</sup>.

La guerra civil de 1891 significó entonces para Chile, en lo que ha política exterior se refiere, el desvanecimiento de aquella implacable tradición institucional que la hacía ser la gran excepción entre las demás repúblicas americanas, siempre anarquizadas durante el siglo XIX. Como resultado de la contienda fratricida un sistema parlamentario se estableció en el país, el que disminuyó el poder presidencial y redujo la eficiencia gubernamental.

*“Las relaciones de Chile con sus vecinos inmediatos parecían superficialmente retrotraídas a la situación de pre-guerra civil, pero en realidad la victoria congresista había iniciado cambios de política interna que lenta pero inexorablemente erosionarían la posición de poder de la nación chilena”<sup>239</sup>*

El advenimiento del sistema parlamentario en Chile, trajo efectos negativos en las relaciones externas. El fuerte sistema presidencial autoritario fue reemplazado por un régimen en el que los gabinetes permanecían en el ejercicio al capricho de las mayorías parlamentarias. Durante el gobierno de Jorge Montt (1891-1896), nueve ministros ocuparon el puesto de relaciones exteriores<sup>240</sup>. La administración de Errázuriz Echaurren (1896-1901) no lo hizo mejor, tuvo diez ministros, con un promedio de seis meses cada uno. En ambos casos un ministro fue nombrado dos veces, lo que nos lleva a un total de 21 períodos ministeriales

---

with Chile, 1891-1892, Ph. D. Thesis, Indiana University, UMI, Ann Arbor, Michigan; Meneses, Emilio: *Op. Cit.*, nota 230, pp. 89-118.

<sup>237</sup> Bowman, John y Wallerstein, Michael: “*The fall of Balmaceda and public finance in Chile: New data for and old debate*”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 24, pp 421-460, pp. 449-450.

<sup>238</sup> Varley, Charles: *Aftermath of the War of the Pacific: A study in the foreign policy of Chile. 1891-1896*, Ph. D. Thesis, University of Cambridge, Cambridge, s/d, pp. 33 y ss.

<sup>239</sup> Burr, Robert: *Op. Cit.*, p. 197-198.

<sup>240</sup> En 1871 se funda el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile como una organización autónoma ya que antes era una Subsecretaría del Ministerio del Interior o Gobierno.

en un lapso inferior a diez años. Creemos que esta alta rotación ministerial produjo un efecto negativo en las relaciones exteriores chilenas, sin mencionar las consecuencias sobre la administración interna. A modo de complemento es justo indicar que la rotación no fue tan alta con los subsecretarios, ya que en el período de Errázuriz, por ejemplo, sólo hubo dos personas en el cargo.

Otro factor que también puso a prueba la posición internacional de Chile fue la resolución de sus tres vecinos (Bolivia, Perú y Argentina) de poner límite al creciente poder que ese país estaba adquiriendo, como asimismo a su aparente deseo de expansión territorial.

La Guerra del Pacífico había dejado a Bolivia sin litoral y la situación fronteriza estaba precariamente resuelta por el Tratado de Tregua de 1884, que congeló las relaciones entre ambos países. La Paz había hecho presente a la Cancillería chilena, en repetidas oportunidades, que no permitiría que la situación permaneciera tal cual estaba. El *impasse* sólo encontraría un respiro de paz en 1904, cuando Bolivia cedió para siempre su ex – litoral y renunció a una salida al mar; a cambio recibió compensaciones monetarias y facilidades garantizadas de comunicación por medio de un ferrocarril que corría de Arica (Chile) a La Paz (Bolivia), y que entró en funcionamiento en mayo de 1913. No obstante, y hasta el día de hoy, el problema de la mediterraneidad del país altiplánico arrastra una inquietud soterrada que ha condicionado las relaciones bilaterales<sup>241</sup>.

Por de pronto, varias son las razones que han hecho insoluble este problema a la luz de un concepto clásico de soberanía. Ante todo, la de que no se trata de una reivindicación obsesiva boliviana, cuyos beneficios para ese país no son tan significativos, sino de algo profundamente enraizado en él o, como ha dicho un historiador chileno, de una cuestión “*de identidad patria insoslayable*”. Otras razones provienen del ángulo chileno. Este país siempre ha considerado que se trata de un problema boliviano, sin ponderar adecuadamente las consecuencias que el deterioro de esta relación tiene para Chile. Al mismo tiempo, el gobierno de Santiago siempre ha sentido que no ésta obligado por los tratados vigentes a acceder a las aspiraciones de La Paz, en lugar de considerar este problema no sólo desde el punto de vista de sus obligaciones sino también

---

<sup>241</sup> La vieja cuestión de la mediterraneidad boliviana, como consecuencia de la Guerra del Pacífico, ha sido perennemente agitada por el gobierno de Bolivia desde 1904, cuando se firmó la paz entre ambas naciones.

de sus intereses. Por último, y considerando que éste no es el tema de nuestro estudio, la posición chilena siempre se ha basado en una visión clásica de la soberanía, sin dar un peso suficiente a otros factores, que desde una perspectiva más moderna, constituye fuente de beneficios en las relaciones internacionales. Una dificultad adicional, y que no es menor, reside en el hecho de que en la negociación de 1929, Chile introdujo una cláusula que requería el acuerdo previo del Perú con cualquier solución a que se llegue<sup>242</sup>.

Con Perú el problema era tal vez más profundo. Tres años de ocupación chilena habían dejado no pocos resentimientos. El Tratado de Ancón de 1883 obligó a Lima a renunciar a Arica a perpetuidad, y dejar en poder chileno Tacna hasta que un plebiscito definiera su destino final. Es más, el perdedor tuvo que pagar una indemnización con el 50% del rendimiento de la explotación guanera de Islas Lobos. El objetivo peruano, a contar de 1883, se centró en recuperar al menos Tacna y Arica; disputa que más tarde llegaría a llamarse la *Alsacia y Lorena* de Sudamérica.

Estos eventos produjeron que las relaciones con el Perú no lograban arribar a un entendimiento mutuamente aceptable. Para 1907, ambas naciones habían roto relaciones y al año siguiente Chile decidió expulsar a los párrocos peruanos de Tacna y Arica, ante las protestas de Lima. El año 1912, el entonces Presidente del Perú, Billinghurst, renovó las relaciones diplomáticas para romperlas un año más tarde. En 1920, Perú, conjuntamente con Bolivia, acudió a la Sociedad de las Naciones para pedir la nulidad de los Tratados de Paz de 1883 y de 1904, respectivamente.

Al fracasar este intento, Chile propuso a Perú realizar un plebiscito sobre Tacna y Arica, bajo la supervigilancia del gobierno de los Estados Unidos. El año 1925, el árbitro norteamericano declaró "*impracticable*" el plebiscito y ambos países no insistieron en él, después de culparse mutuamente del fracaso.

En 1928 se renovaron las gestiones de armonía y como consecuencia de ellas, en 1929 se firmó el Tratado Rada y Gamio - Figueroa Larraín, que dividió en dos el territorio en disputa: Tacna volvía a manos peruanas; Arica permanecía en

---

Para el país altiplánico el tema es de extrema sensibilidad y ha sido una especie de *vía crucis* para la diplomacia chilena, ya que la posibilidad de solucionar aquel diferendo aparece extremadamente lejana.

<sup>242</sup> Interesantes perspectivas acerca de posibles soluciones del diferendo chileno-boliviano en "*Debate sobre política exterior de Chile: las relaciones con Bolivia*", *Cono Sur*, Valparaíso, (Chile), septiembre-octubre, 1990.



Chile, que pagaba al Perú US\$ 6 millones. La nueva frontera se trazó satisfactoriamente en 1932.

De este modo, las relaciones con el Perú volvieron a renovarse, quedando pendientes algunos puntos menores. Sin embargo, en las grandes líneas diplomáticas, el balance fue positivo. Chile adhirió como garante del protocolo de Río de Janeiro en 1942, que pretendió ser una solución a un conflicto armado entre Perú y Ecuador. Diez años más tarde, los tres países habrían de formar un frente común para defender sus riquezas marítimas en una jurisdicción de 200 millas<sup>243</sup>.

Por su parte, la controversia fronteriza chileno-argentina tenía peligros potenciales más serios aún. El origen de estos problemas se encuentra en que los diferendos limítrofes con Argentina culminaron con la firma del Tratado de 1881, que no fue el resultado de una guerra, que no definía claramente un extenso territorio en Patagonia Central y cuyo texto, debido a las secuelas de la Guerra del Pacífico, tampoco realizaba una clara delimitación de la Puna de Atacama<sup>244</sup>. El Tratado había acordado que la frontera entre los dos países debía seguir la línea de las más altas cumbres andinas y la divisoria de las aguas entre el Atlántico y el Pacífico. Este concepto aparentemente claro y elegante se estrelló con la realidad orográfica de la Patagonia Central, pues, como observaría el arbitro británico, las más altas cumbres no constituían un solo encadenamiento y no se daba origen a un nítido *"divortio aquarum"*. A comienzos de la década de 1890 estaba claro que las líneas de cada país no siempre coincidían. Las altas montañas tendían a estar más hacia el Oeste y la divisoria de las cuencas más hacia el Este. El asunto se complicó todavía más con las discusiones sobre la Puna de Atacama, territorio boliviano ocupado por Chile durante la Guerra del Pacífico y que Bolivia le había

<sup>243</sup> El derecho a proteger los recursos marítimos de cada nación deviene de los acuerdos de la Conferencia de Codificación de La Haya, de 1930. En octubre de 1945 se citó a una Reunión especial en la ciudad de México para estudiar la jurisdicción y el control sobre la pesca indiscriminada, en la cual Chile asistió con gran interés. Estimulado por los ejemplos de Costa Rica, El Salvador y Honduras, que entre los años 1948 y 1951 habían proclamado sus respectivos *"mares territoriales"*, Chile citó a una Reunión Tripartita con Perú y Ecuador y en agosto de 1952, estos firmaron la Declaración de Santiago, que proclamó la soberanía de los Estados signatarios sobre 200 millas marinas.

Finalmente la Convención de Jamaica, realizada bajo el alero de las Naciones Unidas, preservó bajo jurisdicción chilena su mar adyacente, en una extensión de 12 millas para su soberanía y de 188 millas para su utilización exclusiva, salvando así las 200 millas de la Declaración de 1952.

<sup>244</sup> Es bueno recordar que al momento de la firma del Tratado de 1881 Chile se encontraba luchando en dos frentes, en el norte contra Perú y Bolivia y en el sur contra una rebelión mapuche. Como consecuencia Chile cede gran parte de la Patagonia a Argentina pero obtiene el control de los pasos marítimos australes, Estrecho de Magallanes, ribera sur del Canal Beagle, Cabo de Hornos que controla el Paso Drake. Para Chile

cedido unilateralmente a Argentina en diciembre de 1895. En abril de 1896, Chile aceptó la concesión sobre la base que Argentina aceptaría la mediación británica como última palabra sobre el tema de la frontera. Sin embargo, no se logró avanzar en lo relativo a la delimitación de la misma y, a mediados de 1898, las disputas territoriales parecían lo suficientemente serias como para que ambos países decidieran ir a la guerra si se veían arrebatados de esas regiones.

El 28 de mayo de 1902, Argentina y Chile firmaron en Santiago dos tratados, los Pactos de Mayo, uno de solución pacífica de controversias, el otro sobre desarme naval. Mediante éste instrumento las dos naciones sudamericanas se comprometían a buscar arbitrio en caso de futuras disputas y a limitar su armamento naval.

**Tabla N° 4**

<b><i>Poder absoluto y relativo de las armadas de Argentina y Chile, en relación a las grandes potencias (1900)</i></b>			
<b>País</b>	<b>Tonelaje de buques de guerra</b>	<b>Población (Habitantes)</b>	<b>Kg. de flota de guerra por habitante</b>
Gran Bretaña	1º 1.065.000	41.100.000	2º 25,90
Francia	2º 499.000	38.300.000	4º 13,08
Rusia	3º 383.000	135.600.000	9º 2,82
Estados Unidos	4º 333.000	75.900.000	7º 4,38
Italia	5º 245.000	32.200.000	5º 10,34
Alemania	6º 285.000	56.000.000	6º 5,09
Japón	7º 187.000	43.800.000	8º 4,26
<b>Chile</b>	<b>8º 100.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>1º 33,33</b>
<b>Argentina</b>	<b>8º 100.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>3º 22,22</b>
Austria-Hungría	10º 87.000	46.700.000	10º 1,86

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Kennedy, Paul: *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 4ª edición, 1998, pp. 322-329.

El tema no es menor, y es bueno precisar el significado profundo de la firma de los Pactos de Mayo.

La historiografía nacionalista argentina ha estigmatizado esta decisión, como parte de una política exterior entreguista y claudicante, ajena al interés nacional, fundamentalmente porque, con este acuerdo, Argentina renunció al papel rector que debía ejercer en América del Sur, debido a su superioridad racial sobre los

---

el acceso libre al Atlántico era de especial importancia ya que significaba la comunicación y el comercio con Europa y la costa Este de América.

países vecinos. Así por lo menos lo señaló en ese entonces Estanislao Zeballos, tres veces canciller y líder del bando belicista en Buenos Aires; y recurrentemente los historiadores de la segunda mitad del siglo XX han retomado sus ideas para ponerlas en valor como la interpretación más correcta del proceso que culminó en la firma de los Pactos de Mayo<sup>245</sup>.

Este enfoque, por cierto, ha dejado de lado las consecuencias que hubiera causado el estallido de la guerra. Los autores que han tratado el tema han ocultado un elemento importante: Argentina y Chile disponían de un poder destructivo propio de grandes potencias; en el concierto mundial, sus flotas ocupaban el octavo lugar en términos absolutos y el tercero en relación al número de habitantes<sup>246</sup>. Además, si se compara con la guerra del Chaco, que enfrentó a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935, una estimación del potencial bélico de los contendientes demuestra que, en caso de estallar el conflicto armado entre Chile y Argentina, las víctimas hubieran oscilado entre 1 millón y 2 millones de personas. Es otras palabras, la guerra hubiera causado 50 veces más muertes y heridos que todo el terrorismo de Estado de la década del setenta y ochenta en ambos países.

A partir de estos elementos, se concluye que la firma de los Pactos de Mayo fue una de las decisiones más importantes y trascendentes de la historia de ambos países. Al evitar una guerra tan destructiva; al mantener la paz en un momento altamente crítico; y al preservar las buenas relaciones entre dos vecinos en un marco de tensiones extremas<sup>247</sup>.

De este modo el acuerdo político fue definitivo y le permitió a Chile disipar la posibilidad de enfrentamiento directo con los trasandinos. Para 1903 el arbitro inglés, el rey Eduardo VII, emitió su fallo fronterizo asignando el 60% del territorio disputado, la Puna de Atacama, a Chile y lo restante a Argentina<sup>248</sup>.

<sup>245</sup> Ejemplo de dicha interpretación Paz, Ricardo: *El conflicto pendiente*, EUDEBA, Buenos Aires, 1980, tomo I, pp. 136-144; Ferrari, Gustavo: *Conflicto y paz con Chile (1898-1903)*, EUDEBA, Buenos Aires, 1968, pp. 55-73.

<sup>246</sup> Para datos más precisos sobre correlación de fuerzas y material naval de Argentina y Chile para el período remitimos a Tanzi, Héctor José: *Compendio de historia marítima argentina*, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, Buenos Aires, 1994; Espinosa Moraga, Oscar: *Latorre y la vocación marítima de Chile*, 2da. Edición, s/d, Santiago de Chile, 1980.

<sup>247</sup> En torno al tema remitimos a Lacoste, Pablo y Arpini, Adriana: *"Estanislao Zeballos, la genealogía de la tradición antichilena en Buenos Aires y la Reforma de 1918"*, *Universum*, Revista de la Universidad de Talca, 2001; Lacoste, Pablo: *"Argentina y Chile al borde de la guerra" (1881-1902)*, Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti, Universidad Nacional de Córdoba, año 1, N° 1, 2001, pp. 301-328.

<sup>248</sup> En 1904, se erigió en los Andes una gran estatua del Cristo Redentor, como muestra de la perpetua amistad entre los pueblos chileno y argentino.

El proceso de acomodación con la Argentina, sancionado favorablemente en los Pactos de Mayo, implicaron un total cometido diplomático y militar en Chile hacia su principal objetivo respecto de Buenos Aires: el arbitraje. Argentina prefirió la negociación política y posponer la resolución de los problemas hasta alcanzar supremacía material indiscutible. Chile apostaba por llegar a un acuerdo negociado mientras aún contaba con superioridad militar marginal. La decisión de ambos gobiernos de no arriesgar una guerra hizo que se llegara a la solución negociada, después de todo una solución pacífica era preferible para ambos. Chile renunció a nuevas expansiones territoriales y reservó una esfera de interés sólo para el Océano Pacífico. Por su parte, Argentina prometió no interferir en los otros asuntos fronterizos chilenos y también conservó su esfera de interés limitada al Atlántico y el Río de la Plata.

Como se puede ver, las disputas de Chile con sus vecinos tendían a incrementar aún más su aislamiento internacional, y Brasil ya no podía ser considerado el aliado de antes, con lo que la inseguridad chilena aumentaba<sup>249</sup>. En el resto de Latinoamérica, la exitosa guerra contra Perú y Bolivia había contribuido a crear un ánimo de resentimiento y una sospecha contra los chilenos que se mantuvo por décadas.

Este sentimiento de aislamiento estaba también marcado por la percepción entre la clase dirigencial chilena de que los Estados Unidos estaban decididos a frenar este nuevo expansionismo, ya sea apoyando los reclamos de Perú y Bolivia o por medio de emplear Argentina como contrapeso. De esta manera, podemos ver como la política exterior chilena de fines del siglo XIX tuvo que maniobrar constantemente contra el peligro de un aislamiento diplomático y de una alianza tripartita. Con el propósito de conjurar dicha situación la estrategia seguida fue obtener acuerdos por separado con sus vecinos, ya que el gobierno chileno

---

<sup>249</sup> Sobre el papel de Brasil a nivel continental remitimos a los siguientes trabajos de Brancato, Sandra M. L.: *"Argentina e Brasil na disputa pela supremacia no subcontinente: A versao de Osvaldo Aranha"*, *Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica* (SBPH), Anais da XI Reuniao, Sao Paulo, 1991, pp. 79-81; *"Brasil e Argentina em 1908: Efeitos da política armamentista na imprensa brasileira"*, *Estudos Ibero-Americanos*, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Vol. XIX, n. 1, julho, 1993, pp. 65-71; *"A disputa Brasil/Argentina pela hegemonia no subcontinente (1942/1944)"*, *Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica* (SBPH), Anais da XII Reuniao, Porto Alegre, 1992, pp. 85-89; *"A conexao EUA/Brasil e a "Questao Argentina" (1942-1944)"*, *Estudos Ibero-Americanos*, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Vol. XVIII, n. 1, julho, 1992, pp. 89-101; y *"Argentina e Brasil: Tensoes regionais no início de século XX"*, en III Congresso Internacional de Estudos Ibero-Americanos, publicado en Sociedades Ibero – Americanas. Reflexoes e pesquisas recentes, Arno Alvarez Kern (org.), Coleção Historia 35. Agradecemos a la autora el habernos facilitado el conocimiento de estos trabajos.

parecía no dispuesto a renunciar a los eventuales beneficios de una recientemente adquirida preeminencia continental.

El tan buscado acuerdo con Argentina y el posterior tratado con Bolivia, tuvieron profundas consecuencias en el futuro de la política exterior chilena. Chile renunció a toda posible expansión territorial y también a la solución violenta de sus conflictos limítrofes. Al ser consistente con estos nuevos acuerdos, Chile se convirtió en una potencia de *statu quo*, que por extensión, tuvo que abandonar su tradicional política de buscar un equilibrio favorable de poderes en Sudamérica. Una razón fundamental en éste cambio radical hemos creído encontrarlo en el hecho de que el país ya no contaba con el suficiente poder económico y militar relativo para sostener dicho equilibrio.

A la luz de los eventos, resulta que la última década del siglo pasado puede ser considerada para Chile como la etapa de un aprendizaje necesario para una transformación de largo plazo en la historia de sus relaciones internacionales. Su élite se vio enfrentada a la necesidad de introducir cambios drásticos a la tradicional política de poder, resultado de la evidencia de que los recursos chilenos eran cada vez más limitados en comparación con los otros países en América del Sur. Por cierto, hubo también ciertos cambios en el escenario internacional latinoamericano que no se pueden olvidar y que condicionaron la política exterior de Chile. Primero, el alejamiento de Brasil como amigo cercano de; segundo, la irrupción de Argentina como el principal rival del país y; tercero, la concertación de los tres vecinos inmediatos para presionar por acuerdos fronterizos simultáneos.

A contar de 1902, con el acuerdo con Argentina, la dirección de la política exterior chilena comenzó a sufrir un giro, un proceso de transformación, en la medida que las consideraciones estratégicas dejaron paulatinamente de tener peso en el diseño de sus relaciones internacionales y dieron paso a nuevas prioridades chilenas en el continente<sup>250</sup>.

---

<sup>250</sup> Antes del acuerdo existía en el subcontinente un alineamiento bipolar en el que Chile, Brasil y Ecuador - con Colombia como simpatizante- formaban un grupo de interés; y Argentina, Perú y Bolivia formaban otro. El Tratado de Paz entre Argentina y Chile cambio esta situación. El país trasandino volcó su interés a los asuntos del Río de la Plata y Chile centro sus controversias con Bolivia y Perú. Sobre este tema remitimos a Barros Van Buren, Mario: *Op. Cit.*, nota 230, pp. 573-585; Etchepare, Roberto: *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Pleamar, Buenos Aires, 1978, pp. 221-243; Bernstein, Enrique: *"Apuntes sobre las relaciones diplomáticas chileno-brasileñas entre 1900-1915"*, 3 vols., Río de Janeiro, Diciembre, 1941.

### **b) El nuevo internacionalismo de Chile.**

Desde fines del siglo XIX, Chile se había abierto al campo multilateral de la diplomacia con su participación en los Consejos de Administración de los Ríos Internacionales y de las Conferencias de Paz de La Haya de 1898 y 1907. La creación de la Unión Panamericana de 1898 y las Conferencias Panamericanas de Washington, México, Río y Buenos Aires en 1899, 1902, 1906 y 1910, respectivamente, le abrieron las puertas a una experiencia nueva en la que la diplomacia tradicional se abría a la época de la intercomunicación y de la universalidad de los problemas.

La serie de hechos de armas que se desarrollan en América Latina luego de la I Guerra Mundial encontraron en Chile a un actor interesado en la búsqueda de la paz a nivel regional. La firma del Pacto del ABC, en 1915, cuya intención vagamente expuesta en el texto, fue crear un bloque latinoamericano de contrapeso a la agresiva política norteamericana del *"Big Stick"*, muy violenta en aquellos años en Centroamérica y el Caribe. Estados Unidos recibió el Pacto del ABC con un cierto buen grado, por tener, al fin, una contraparte dialogante en un continente caracterizado por la inestabilidad política y las crisis económicas. Es así como el Pacto fue invitado a participar en las conversaciones de *"Niagara Falls"* entre México y los Estados Unidos, para reforzar un arreglo pacífico sobre problemas fronterizos.

Chile también marcó presencia en la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, cuyo final se logró en la llamada Reunión de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, en 1936. Luego fue en la Guerra Civil española, entre 1936 y 1939. Si bien Chile mantuvo en ese conflicto una severa neutralidad, debió acoger, por razones humanitarias, más de 2.700 asilados en la Embajada de Chile en Madrid y sus locales anexos. Esto derivó en una tensa confrontación con el Gobierno de la República Española y una presentación de problemas ante la Sociedad de las Naciones. Posteriormente, la situación volvió a repetirse con el gobierno vencedor, lo que unido a la actividad política realizada por los refugiados republicanos en Chile, condujo a dos rupturas de relaciones entre Chile y España en 1940 y 1942<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> El tema ha sido abordado suficientemente en Medina Valverde, Cristián y Garay Vera, Cristián: *Chile y la Guerra Civil española. Relaciones diplomáticas y paradigmas políticos*, Editorial Vivaria, Fundación Mario Góngora del Campo, Santiago de Chile, 1994; Medina Valverde, Cristián y Garay Vera, Cristián: *La Guerra*

Hacia 1920, la política exterior chilena no puede sino reflejar el internacionalismo del período. Chile accede entusiastamente a la Liga de las Naciones. Al mismo tiempo, el Ministro Barros Jarpa abre con un telegrama el debate diplomático para la solución del problema de Tacna y Arica. Se vive la intensidad del Sistema Regional y de las Conferencias Panamericanas. Aparecen las leyes multilaterales con carácter de leyes nacionales, acuerdos, tratados y otros instrumentos internacionales que van perfilando una estructura jurídica que era impensable para el Chile de fines del siglo XIX.

Parte de todo lo anterior se logró a pesar de la anticuada organización de la Cancillería y la concepción restringida de la acción exterior chilena. Como hemos apuntado en páginas anteriores, una sucesión interminable de Ministros de Relaciones Exteriores y la rotativa de agentes diplomáticos que variaban según el compás de los compromisos electorales, hacían difícil dar una coherencia razonable a la acción diplomática chilena<sup>252</sup>.

Visto en retrospectiva, resulta que la política exterior chilena del primer tercio del siglo XX, fue un proceso de gran continuidad, en que habría que distinguir las gestiones de profesionales del estudio internacional (Barros Jarpa y Ríos Gallardo), las trascendentales reformas de su Cancillería, los denodados esfuerzos por intentar dar solución a los problemas de frontera con un criterio continental y una preocupación creciente por el panamericanismo y la Sociedad de las Naciones.

En efecto, la creación de la Sociedad de las Naciones permitió sacar al multilateralismo del área regional para darle un alcance mundial. Creada en 1919 por el Tratado de Versalles, inició sus funciones en 1920 y Chile fue invitado a adherirse. Su actuación fue destacada y dos Asambleas Generales fueron

---

*Civil española y Chile (1936-1939). Relaciones internacionales e imágenes políticas*, Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales, N° 2, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), Madrid, 2001; Garay Vera, Cristián: *Relaciones tempestuosas. Chile y España. 1936-1940*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2000; Couyoumdjian, Juan Ricardo (et.al.): *España a través de los informes diplomáticos chilenos. 1929-1939*, Biblioteca de Historia de América, CSIC, Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Editorial Antártica, Santiago de Chile, 1994. El 22 de septiembre de 1999 se realizó el Seminario Internacional “Un juego de espejos. Chile y España 1936-2000”, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile e Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, que reunió a especialistas españoles y chilenos que reflexionaron sobre las relaciones diplomáticas de ambos países durante el siglo XX.

<sup>252</sup> Entre el 24 de noviembre de 1888, cuando asume como Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, Demetrio Lastarria Villarroel, hasta el 24 de septiembre de 1924 con Carlos Aldunate Solar; ocupan esa cartera 82 ministros.

presididas por los chilenos Arturo Huneus y Agustín Edwards. Activa participación tuvieron en ella Enrique Villegas y Manuel Rivas Vicuña.

La Reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y la creación de la Subsecretaría de Comercio Exterior debemos insertarla dentro de la creación del Estado Moderno, a partir de 1930. Chile fue adaptando sus estructuras a un mundo que emergía de la I Guerra Mundial como algo nuevo y dinámico, donde la profesionalización diplomática y la intercomunicación de las naciones eran las exigencias más notorias. A partir de 1927, la Cancillería chilena se preparó para esta nueva política exterior, donde ya no era posible el aislamiento del país ni la improvisación de la diplomacia. Se intentó superar el antiguo nacionalismo de raíz portaliana que se arrastraba desde 1833, para colocar la política exterior chilena en un campo mucho más amplio, en que la influencia de los fenómenos externos era mayor cada día, por efectos del perfeccionamiento de la tecnología y de la rapidez de las comunicaciones.

Pero, al revés de la idealización de la comunidad internacional, que había sido la tónica de los *americanistas* de 1866 y de los socialistas de 1914, el nuevo internacionalismo buscó robustecer la identidad nacional, creando condiciones de paz interna y vecinal para poder competir en el campo exterior sin temor a ser absorbido por las grandes potencias.

En este período, Chile intenta un internacionalismo más vertebrado y cauto, que tendrá cierta espectacularidad con Barros Jarpa y organicidad con Conrado Ríos Gallardo, una interesante estructura jurídica con Cruchaga Tocornal, pero que mantendrá una equidistancia razonable entre una política exterior de intereses limitados y un internacionalismo general e institucionalizado que deja muy poco lugar para las reacciones de la postguerra del Pacífico de 1879.

En este espíritu surge la firma del Tratado de Paz con el Perú en 1929; se entregó a Bolivia una parte del ferrocarril que Chile se había comprometido a construir en su territorio; también el país compromete sus esfuerzos para alcanzar la paz en El Chaco y se intensificó su presencia en la Sociedad de las Naciones y en las Conferencias Panamericanas.

De este modo, Chile centró su actividad multilateral en el Sistema Interamericano sobre el que tenía una evaluación muy positiva: asistió a las diez Conferencias Panamericanas celebradas entre 1898 y 1954; fue uno de los



pioneros en la creación de la OEA -cuyo primer Secretario General fue un chileno- a su iniciativa fue citada la III Reunión de Consulta de Río, en 1941; tuvo una participación destacada en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo primer presidente también era chileno; representó a los países americanos ante los Estados Unidos, en las Conferencias de Chapultepec y de San Francisco; estuvo en las sesiones fundacionales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, nacidos en las Conferencias de Dumbarton Oaks y de Bretton Woods, e ingreso al GATT<sup>253</sup>.

El 1947, al crearse la Comisión Económica para Europa, Chile designó un observador y en 1948 ingresó a la CEPAL y obtuvo para su capital la sede continental del nuevo organismo<sup>254</sup>.

El año 1954 en la localidad brasileña de Quintandha nació el Banco Interamericano, idea que ya había sido expuesta por el Ministro de Hacienda chileno Jorge Prat, en la Conferencia Panamericana de Caracas.

Conviene destacar –dicho sea de paso-, que la adhesión al Sistema Interamericano debe ser entendida bajo un prisma bifocal, es decir que la pertenencia y participación en el Sistema obedecía en parte al papel hegemónico que ejercía Washington en la región latinoamericana y, por otra, que la adhesión al Sistema Interamericano permitía el gobierno de Santiago compensar su aislamiento relativo y su pérdida de *status* de potencia regional.

Como se puede apreciar durante este período los grandes temas de la política exterior chilena fueron, con intensidad variable, los problemas fronterizos, debido –como hemos dejado indicado- al difícil proceso de estructuración fronteriza del siglo XIX; la necesidad de intensificar la presencia chilena en aquellos países que habían demostrado afecto o admiración por Chile; distanciarse de los grandes conflictos internacionales; enfrentar con realismo los peligros que acechaban a la economía nacional y la preparación para la concepción multilateralista de la diplomacia que se estaba desarrollando.

---

<sup>253</sup> Chile los puso en vigencia en 15 de marzo de 1949.

<sup>254</sup> En la actualidad la sede de la Cepal se ubica en Av. Dag Hammarskjöld s/n, Vitacura, Santiago de Chile. Dirección postal: Casilla 179-D, Santiago de Chile.

### **C. Los poderes del Estado y la política internacional: La Presidencia de la República y el Congreso.**

A diferencia de las relaciones exteriores durante el siglo XIX –en que los aspectos estratégicos tenían gran peso en su estructuración<sup>255</sup>–, en el siglo XX la política exterior chilena se definió por ser básicamente diplomática y por poseer dos rasgos centrales. Primero, el dominio soberano ejercido por parte del Ejecutivo y, segundo, su implementación –y muchas veces formulación– encargada a un Servicio Exterior que realizaba sus labores con un enfoque tradicional<sup>256</sup>. A esto podríamos agregar aquella tradicional mentalidad insular, forjada por las condicionantes geográficas explicadas anteriormente, que obligó a tender un puente estable de comunicaciones con el exterior, cuyas características y propiedades fueron las que se diseñaron básicamente entre 1902 y 1922<sup>257</sup>.

En relación al primer aspecto, es decir el predominio del Ejecutivo, nos resulta indispensable efectuar una breve mención a los aspectos de orden constitucional que explican el papel que éste tuvo como actor y conductor de las relaciones exteriores.

Habría que empezar señalando que el Presidente Arturo Alessandri Palma hizo reiterados intentos para reformar la Constitución de 1833, pero, desgraciadamente, éstos no se concretaron, a pesar de que las prácticas políticas habían establecido un régimen impropriamente llamado parlamentario, que se había desvirtuado en sus principios generales<sup>258</sup>. Alessandri tuvo que lidiar además con las tensiones internas de la época y con el descontento de los militares por las viejas prácticas parlamentaristas, que significaron la disolución del Congreso por parte de una Junta de Gobierno el 11 de septiembre de 1924 y un autoexilio que terminó con otro Movimiento Militar el 23 de enero de 1925

<sup>255</sup> Ya en 1857 Antonio Varas, el gran pragmático de política exterior de Chile, había dicho que mientras el país no tuviera fronteras seguras y bien definidas, su seguridad sería precaria.

<sup>256</sup> El concepto lo entendemos a la luz de los planteamientos de Kissinger, Henry: *“Domestic structure and foreign policy”* en Rosenau, James (Ed.): *International politics and foreign policy*, New York, Free Press, 1969, pp. 261-275.

<sup>257</sup> Lo que los especialistas en la política exterior chilena denominan como sus principios fundamentales consisten en ciertos lineamientos que Chile adquirió durante las dos primeras décadas del siglo XX: *“la adhesión al Derecho Internacional”, “solución pacífica de las controversias”, “cooperación internacional”, “mantenimiento y mejoramiento de la imagen internacional”, “respeto a los tratados”,* entre otros. No obstante, hay ciertos principios que son del siglo XIX y aún están presentes en la política externa de Chile, como es el caso del principio de la *“no intervención”*.

<sup>258</sup> Un libro que resulta fundamental a la hora de abordar el tema del cambio de régimen político en Chile es el de Bravo Lira, Bernardino: *Regimen de gobierno y partidos políticos en Chile. 1924-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2ª Edición, 1986.

cuando la oficialidad joven pidió el regreso al país del Primer Mandatario<sup>259</sup>. El retorno estuvo condicionado a la elaboración de una nueva Carta fundamental para la República de Chile<sup>260</sup>.

El 18 de septiembre de 1925, el Presidente Alessandri promulgó solemnemente el proyecto aprobado por el pueblo como la Constitución Política de la República de Chile, que empezaría a regir treinta días después, esto es, el 18 de octubre de 1925<sup>261</sup>.

De este modo, la promulgación de la Constitución de 1925, que rigió la vida institucional del país hasta 1973, vino a dar solución a la aguda crisis institucional que se había generado en Chile a comienzos del siglo veinte.

Frente al tema de la conducción de la política exterior, la Constitución de 1925 realizó una reproducción fiel del Art. 82, Nº 19 de la Constitución de 1833, vale decir le entregó amplias atribuciones al Presidente de la República para la conducción de la política internacional.

*“Son atribuciones especiales del Presidente:*

*Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus Agentes, admitir sus Cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere”<sup>262</sup>.*

<sup>259</sup> Sobre el movimiento militar de 1924, Millar Carvacho, René: *“Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924”*, *Historia*, Nº 11, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1972-1973, pp. 7 y ss.; Ovalle Castillo, Francisco Javier: *Personajes chilenos. Para escribir los anales de Chile contemporáneo. Los orígenes de la revolución de septiembre de 1924*, Santiago, 1926; Monreal, Enrique: *Historia completa y documentada del período revolucionario 1924-1925*, Santiago, 1929; Bennett, Juan Pablo: *La Revolución del 5 de septiembre de 1924*, Santiago, s/f; Bello Codesido, Emilio: *Recuerdos políticos. La junta de gobierno de 1925. Su origen y relación con la Reforma del Régimen Constitucional*, Santiago, 1954.

<sup>260</sup> El DL Nº 461, de 31 de julio de 1925, convocó a los ciudadanos a un plebiscito que se verificó el 30 de agosto de ese mismo año. Véase también Maza Fernández, José: *“Recuerdos de la reforma constitucional de 1925”* en *La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad de Chile, Santiago, 1951, pp. 25 y ss.; Wood Le Roy, Guillermo: *El plebiscito constitucional de 1925*, en *Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Memorias de Licenciados*, vol. 32, Santiago, 1953.

<sup>261</sup> La Constitución de 1925 se publicó en el Diario Oficial Nº 14.276, de 18 de septiembre de 1925, el mismo día de su promulgación y, en consecuencia, empezó a regir el 18 de octubre de 1925.

Se entregaban entonces al Presidente de la República importantes y amplias atribuciones en la dirección de la política internacional, sin perjuicio de la intervención que se concedía al Congreso, y siempre dentro de las vías institucionales<sup>263</sup>.

Así, sería atribución especial del Presidente iniciar, mantener o suspender relaciones políticas con las potencias extranjeras. Para acreditar Agentes diplomáticos en el extranjero necesitaba del acuerdo del Senado, al respecto señalaba que:

*“El nombramiento de los Embajadores y Ministros Diplomáticos se someterá a la aprobación del Senado; pero éstos y los demás funcionarios señalados en el presente número, son de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella”*<sup>264</sup>

Debe, además, el Presidente conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares y firmar tratados, por sí o por intermedio de sus Agentes.

Otra de las atribuciones del Presidente de la República era que podía declarar la guerra, previa autorización por ley, que es de su exclusiva iniciativa, y ante la cual el Congreso podía aprobar o reprobado dicha declaración<sup>265</sup>.

Por otra parte, en lo referente al Congreso, la Cámara de Diputados tenía, de acuerdo a la Carta de 1925, un papel fiscalizador y dado el carácter del régimen presidencialista chileno, su influencia en la política exterior era mínima.

Entretanto, el Senado, si tenía dentro del texto constitucional algunas atribuciones en estas materias: *“Aprobar o desechar los tratados que le*

---

<sup>262</sup> Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo V, Presidente de la República, Art. 72, Nº 16.

<sup>263</sup> Entre 1953 y 1973 hubo leyes especiales que autorizaron el ingreso de un número reducido de Ministros Consejeros designados por el gobierno. Ello ocurrió durante las Administraciones de Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Debido a que el gobierno del presidente Allende (1970-1973) careció de mayoría en el Congreso para aprobar leyes de este tipo, no se produjo, durante su gestión, el ingreso de personas a cargos de Ministro Consejero, pero ello no implica que se sustentó la acción externa exclusivamente en la carrera diplomática.

<sup>264</sup> Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo V, Presidente de la República, Art. 71, Nº 5, inc. 2º.

<sup>265</sup> Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo V, Presidente de la República Art. 72, Nº 15. Cfr. Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo IV, Congreso Nacional, Atribuciones del Congreso, Art. 44, Nº 12.

*presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una ley*<sup>266</sup>

Es decir, que los tratados antes de su ratificación debían presentarse a la aprobación de la Corporación, que no podía enmendarlos, sino que limitarse a aprobarlos o rechazarlos. Como tenían los mismos trámites de una ley no necesitaban ser aprobados por el Presidente de la República (ni vetados) ni publicados en el Diario Oficial como tales acuerdos, pues la publicación de los tratados se hacía por la ratificación del Jefe de Estado.

Este párrafo ha suscitado problemas y opiniones diversas entre los estudiosos del tema y en los órganos estables encargados de su aplicación. Surge una dificultad de interpretación jurídica para determinar si la exigencia de aprobación parlamentaria se refiere solamente a los “*tratados*” o si también ésta se hace extensiva a “*las otras convenciones*” a las que se refiere el constituyente.

Esta distinción que formula el texto constitucional, ha servido para sostener, tanto por la doctrina como por la práctica de la Cancillería, la existencia legal de los “*Acuerdos en forma simplificada*” en el ordenamiento jurídico chileno de los últimos decenios<sup>267</sup>.

En todo caso, y como resultado de la dinámica constitucional, el preponderante papel que se le había dado al Congreso Nacional en los Reglamentos Constitucionales y Constituciones anteriores, y que se vio reforzado en los primeros tiempos de la Constitución de 1925, paulatinamente fue perdiendo valor, sustrayéndose de la aprobación legislativa los acuerdos internacionales y estimándose necesaria la aprobación parlamentaria solamente para los tratados formales, celebrados de acuerdo al procedimiento clásico de conclusión de

<sup>266</sup> Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo IV, Congreso Nacional, Senado, Atribuciones del Congreso, Art. 43, N° 5.

<sup>267</sup> Este tema excede con mucho los márgenes de nuestro trabajo, con todo hace ya bastante que la Cancillería chilena ha suscrito numerosos acuerdos internacionales, poniéndolos en aplicación por la vía administrativa, sin que mediara ratificación y aprobación previa del Congreso Nacional, el que por lo demás fue clausurado luego del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. A partir de esa fecha comienza un período de Decretos Leyes que rige el sistema jurídico chileno, que desde muy antiguo ha establecido y reconocido tanto por los tratadistas como por la Contraloría General de la República que el DL y el DFL, son leyes en el sentido material.

En el caso de los acuerdos, estos fueron aprobados por Decreto Supremo, la Contraloría General de la República, al tomar razón de ellos, no negó su procedencia porque estimo sin duda que al ponerlo en vigencia no se estaban transgrediendo las disposiciones constitucionales. A parte de los tratados aprobados u ordenados cumplir por Decreto, se han celebrado numerosos acuerdos, generalmente por medio de canjes de notas, los que entraron en vigencia el día de su firma, sin que fueran objeto de sanción posterior alguna. Son tan frecuentes que puede estimarse que éstos superan en número, en los últimos treinta y cinco años, a aquellos tratados que fueron aprobados en el Congreso.

Véase, por ejemplo, Memorandum, ARHMINRECh, 28 de mayo de 1961.

tratados, cada vez menos frecuente en las relaciones internacionales contemporáneas.

A todo lo ya dicho se sumaba que el Canciller era nombrado por el Presidente, y ningún otro poder del Estado tenía injerencia en tal decisión<sup>268</sup>. Si bien el desarrollo de las relaciones exteriores era llevado a la práctica por el Canciller y por el cuerpo burocrático específico del Ministerio, la libertad de la cual gozaba el Poder Ejecutivo era amplia y estaba constitucionalmente respaldada, lo cual permitía, *“(...) en lo sustancial, poner en marcha una política internacional propia a un programa determinado, dentro de las vías institucionales”*<sup>269</sup>

Resulta entonces que las atribuciones del Poder Legislativo eran escasas en el ámbito de las relaciones internacionales. La Cámara de Diputados sólo tenía un papel fiscalizador, siendo la posibilidad de acusar constitucionalmente al Canciller su principal instrumento de control, situación que nunca se dio.

Por su parte, el Senado podía intervenir de forma más activa en la política internacional, aunque como hemos dicho sus atribuciones más importantes estaban relacionadas con la aprobación de los tratados internacionales, la designación de los embajadores y el otorgamiento de permisos constitucionales para los viajes presidenciales que durasen más de quince días.

Todo lo señalado anteriormente, es decir, las escasas atribuciones que la Constitución de 1925 le asignaba al Poder Legislativo en materias de relaciones exteriores y el hecho de que el Presidente de la República gozaba de un alto grado de independencia en la formulación y conducción de la política exterior, tarea que era desarrollada por el Canciller y el cuerpo burocrático específico del Ministerio, tuvo sus consecuencias al interior del país. En efecto, la situación descrita contribuyó a que las relaciones exteriores de Chile estuviesen tradicionalmente ausentes del debate partidario ya que, por un lado, el interés de la opinión pública en ellas era secundario y marginal, salvo en el caso de los problemas fronterizos, y porque, por otro lado, existía un acuerdo tácito entre las fuerzas políticas en orden a respaldar la gestión de los sucesivos gobiernos y

---

<sup>268</sup> EL DFL N° 7.912, de 30 de septiembre de 1927, llamado Ley Orgánica de Ministerios, señala el número de ministros y sus respectivos departamentos y oficinas dependientes; leyes posteriores (principalmente decretos con fuerza de ley) han creado nuevos Ministerios y han cambiado o fijado la dependencia de algunos Servicios y de los creados posteriormente. Los ministros son nombrados por voluntad exclusiva del Presidente. Los Ministros de Estados se mantienen en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente.

cancillerías. Por ello en materias de políticas internacionales, y ante la imposibilidad de modificar el rumbo de la política exterior del gobierno, el debate no alcanzaba la intensidad que había caracterizado el enfrentamiento entre partidos sobre las políticas internas<sup>270</sup>. Ante tal situación, el Senado colaboró con la Cancillería, ya fuera por el “*interés nacional*” o por la reducida atención que concitaba su labor en comparación con otros temas del frente interno.

Sin embargo, hubo excepciones que se dieron en el marco de episodios específicos: Un ejemplo de ello fue la ruptura de relaciones con el Eje durante la Segunda Guerra Mundial. El año 1941, al producirse el bombardeo de Pearl Harbor por la fuerza aérea japonesa, la Reunión de Consulta realizada en Río de Janeiro en 1942, recomendó romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje. Sólo Argentina y Chile objetaron esa resolución. El aplazamiento chileno duró hasta enero de 1943, cuando suspendió sus relaciones con Alemania e Italia y nominalmente declaró la guerra al Imperio Japonés<sup>271</sup>.

Con todo, conviene recordar que el hecho de que la Constitución de 1925 le otorgara al Ejecutivo un poder incontrastable en relaciones exteriores, no siempre se traducía en acción permanente o sistemática. Muchas veces ese poder era delegado informalmente al Ministro de la cartera o a grupos de presión, a los que se les permitía ganar acceso en la formulación de las agendas. Así, por ejemplo, los asuntos económicos, a pesar de la gran importancia del comercio exterior para Chile, tuvieron poca influencia efectiva, lo que se evidencia en las constantes reformas y contrarreformas de los departamentos de Comercio Exterior de la Cancillería a contar de 1927. La consecuencia fue la formación de generaciones de diplomáticos que no consideraban o no entendían las variables estratégicas y económicas involucradas en las relaciones exteriores.

La lógica profundización de la acción exterior *diplomática* chilena durante el siglo XX fue la tendencia dentro del Servicio Exterior de homologar “*diplomacia*” y

---

<sup>269</sup> Fernando Huerta, Joaquín: *Chile y el mundo. 1970-1973*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1983, p. 53.

<sup>270</sup> Una visión general del proceso vivido por la política chilena durante el período en: Moulián, Tomás: *El régimen de gobierno 1933-1972: algunos problemas institucionales*, Flacso, Santiago, Documento de Trabajo 406, 1981. Drake, Paul: *Socialismo y populismo. Chile 1936-1973*, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1992. Scully, Thomas: *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, CIEPLAN/Notre Dame, Santiago, 1992. Correa, Sofía: “La derecha en la política chilena en la década de 1950”, *Opciones*, N° 9, mayo-septiembre, 1986.

<sup>271</sup> En relación a la ruptura con el Eje remitimos a Fernando Huerta, Joaquín: “Guerra y hegemonía. 1939-1943. Un aspecto de las relaciones chileno-norteamericanas”, *Historia*, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 23, 1988.

“política exterior”, confusión que ha tenido efectos negativos, por cuanto este servicio ha perdido conciencia de ser un “instrumento” más de la política exterior, pasando a adoptar comportamiento de gestor de la misma. Aquí es preciso aclarar que la diplomacia no es la política exterior, es simplemente el método o técnica por medio del cual los Estados conducen sus relaciones con otros. La diplomacia no es la substancia de la política a realizar, ni representa el proceso mediante el cual los gobiernos formulan esta política; ella es sólo una función operacional<sup>272</sup>.

Causa del fenómeno mencionado ha sido la ausencia formal de las Fuerzas Armadas como agentes legítimos y sistémicos de formulación de política exterior.

Las Fuerzas Armadas chilenas habían sido tradicionalmente definidas como no deliberantes, es decir carentes de opinión política contingente. En la Constitución de 1833 el artículo 157 manifestaba que: “*La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar*”. Posteriormente, en la Constitución de 1925, se mantuvo este precepto, bajo la forma consignada en su artículo 22 que señalaba que: “*La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar*”.

Además, la Carta de 1925 expresaba jurídicamente que los cuerpos armados no tenían ningún papel político: “*La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes*”<sup>273</sup>.

Lo anterior no significaba que los institutos castrenses hayan carecido de una cierta aproximación en carácter de actor a la ejecución de la política exterior de Chile. Ello se hace más comprensible si se atiende al hecho de que, a nuestro parecer, la propia tradición histórica permitía una participación regulada de los militares en la administración del Estado desde tiempos coloniales, y luego autorizada por la Constitución de 1833, que admitió la participación política de oficiales superiores como Presidentes, senadores, diputados, ministros y

<sup>272</sup> La confusión entre política exterior y diplomacia data de la época de la “diplomacia de gabinete” (siglos XV-XX), período en que no se distinguía entre la una y la otra. El período “diplomático” constituye una de las etapas históricas en el estudio de las Relaciones Internacionales, Cfr. Cárdenas, Emilio: “*El camino hacia la teoría de las relaciones internacionales*”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, vol V, N° 16, pp. 5-24. Para una visión más contemporánea Kissinger, Henry: *Op. Cit.*, nota 256, pp. 261-275.

<sup>273</sup> Constitución Política de la República de Chile, Santiago, 18 de septiembre de 1925, Capítulo , Capítulo III, Garantías Constitucionales, Art. 22.



miembros del Consejo de Estado, no elegido. Ya se ha establecido suficientemente que para el período 1812-1881 la cifra no es despreciable de 7 Presidentes de la República, 13 Ministros de Guerra, 26 Intendentes, 30 Gobernadores y 28 Diputados. Además de lo anterior durante el siglo XIX y también del XX, los militares son considerados en los nombramientos de Ministros de Guerra y Marina y luego de Defensa.

Hay que destacar el carácter regulado, ya que esta participación militar no ha sido al margen de la ley –salvo excepciones- sino dentro de ella, y ha dado al régimen institucional un fuerte componente castrense que se acentuó en el período 1973-1989, cuando la administración del Estado quedó bajo el gobierno directo de la dictadura de Pinochet y fuera de la Constitución de 1925. En el período 1973-1978 la función de las instituciones armadas se planteó ipso y permeó, al igual que Brasil, la propia burocracia estatal que bajo su modelo creó la Secretaría General de la Presidencia e implementó métodos de análisis de contingencia del estilo de las planificaciones de Estado Mayor.

Como acertadamente señala Fernandois, las Fuerzas Armadas chilenas han tenido en el siglo XX la capacidad de vetar ciertas iniciativas de política exterior, lo que ha sido efectivo principalmente en el asunto limítrofe con Argentina<sup>274</sup>. También han tenido cierta presencia en las políticas seguidas con Perú y Bolivia, debido al triunfo que obtuvieron en la Guerra del Pacífico.

Quizás por ello, éste autor sostiene que:

*“(...) un cuerpo armado, por su mero hecho de ser, constituye potencialmente un poder político al que diversas circunstancias pueden activar. Las FF.AA. chilenas cumplían una suerte de rol político en la conducción de las relaciones internacionales de Chile, al estar integradas dentro del proceso de toma de decisión en el*

---

<sup>274</sup> Sobre los diferendos australes remitimos a Amunátegui, Miguel Luis: *La cuestión de límites entre Chile i la República Argentina*, Tomo I, Imprenta Nacional, Santiago de Chile, 1979; Barros Franco, José Miguel: *Palena, un río, un arbitraje*, vol. II, Editorial Santillana del Pacífico S. A., Santiago de Chile, 1984; Eyzaguirre, Jaime: *La soberanía de Chile en las tierras australes*, Editorial Zig Zag, Santiago de Chile, 1958; González Madariaga, Exequiel: *Nuestras relaciones con Argentina. Una historia deprimente*, Tomo I, del Tratado de paz y amistad, comercio y navegación de 1856, al Tratado de límites de 1881, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1970; *“Informe y decisión de la Corte de Arbitraje sobre Canal Beagle”* en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, Año XLV, Nº 166, Enero-Diciembre, 1978; *Mediación por la paz*, Publicado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno de la República de Chile, 1988; Montero C., Claudia: *El proceso de arbitraje y mediación de las islas situadas al sur del Canal Beagle*, Seminario de Título para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile, 1986.

*Ministerio de Relaciones Exteriores y ante el Presidente de la República...*<sup>275</sup>

Habría que agregar que ese poder, el de vetar algunas iniciativas de acción internacional, ha constituido un elemento esencialmente pasivo -incluso reactivo- y, en definitiva, eso le ha impedido asumir un rol *constructivo* en la política exterior<sup>276</sup>.

El origen de ello data de principios de siglo, causado por cambios en el marco de referencia en tal sentido, cuando Chile evolucionó desde el equilibrio de poderes en Sudamérica a la cooperación y obediencia al Derecho Internacional<sup>277</sup>. También hubo importantes motivos internos. A contar de los años veinte se comienza a producir un constante distanciamiento social entre el nivel político chileno y la oficialidad de las Fuerzas Armadas. Otro importante hecho histórico es la participación de los militares en política en el primer gobierno del general Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931)<sup>278</sup>. Con su derrocamiento, ellos

<sup>275</sup> Fernando Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 85. Este autor plantea además que los temas fundamentales que han conformado la visión y la preocupación militar chilena frente a las relaciones internacionales son: los problemas derivados de la estructuración fronteriza de Chile; la defensa continental, entendida como coordinación interamericana (por lo tanto, con la participación de los Estados Unidos), contra una amenaza extracontinental (URSS), en lo que subyace una ideología anticomunista con grandes potencialidades en el plano interno; por último la apreciación de la realidad -e ideologema- de la condición de Chile como sociedad *tercermundista*, en el sentido de *subdesarrollado* y los subsecuentes esfuerzos por alcanzar la independencia tecnológica.

Sobre el papel de los militares remitimos a Vergara Quiroz, Sergio: *Historia social del Ejército de Chile*, Ediciones de la Universidad de Chile, 1993; Valencia Avaria, Luis: *Anales de la República*, Editorial Andrés Bello, 1986. Una visión detallada, pero muy obsecuente, en Molina Johnson, Carlos: *Chile: los militares y la política*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1989. Una visión más bien entusiasta en Aldunate Herman, Eduardo: *El Ejército de Chile 1603-1970. Actor y no espectador en la vida nacional*, Biblioteca Militar, Comandancia en Jefe, Santiago de Chile, 1993; Paúl Latorre, Adolfo: *Política y Fuerzas Armadas. Características y misiones constitucionales de las FF.AA.*, Ediciones Revista Marina, Valparaíso (Chile), 1999. Por su parte la influencia naval en la política exterior chilena está tratada por Meneses Ciuffardi, Emilio: *El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos (1881-1951)*, Hachette, Santiago de Chile, 1989. Últimamente ha conceptualizado este proceso Bernardino Bravo Lira, a la vez que esta tesis ha sido criticada por autores como Patricio Manns. Sobre los antecedentes históricos de la guerra y su impacto en la Capitanía General de Chile, remitimos a Jara, Alvaro: *Guerra y sociedad en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1974; Oñat, Roberto y Roa, Carlos: *Régimen legal del Ejército en el Reino de Chile*, s/d, Santiago de Chile, 1953.

<sup>276</sup> Fernando Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, pp. 85-109; Portales, Carlos: "Las relaciones internacionales de las FF. AA. chilenas: de la guerra fría a los años 80", *Opciones*, N° 8, enero-abril, 1986, pp. 199-234.

<sup>277</sup> Meneses, Emilio, Tagle, Jorge y Guevara, Tulio: "La política exterior chilena del siglo XX a través de los Mensajes Presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la Segunda Guerra Mundial", *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 4, 1984, pp. 50-61. Meneses Emilio: *Coping with decline: chilean foreign policy during the twentieth century. 1902-1972*, Ph. D. Thesis, University of Oxford, 1987

<sup>278</sup> Sobre Ibáñez remitimos a Würth Rojas, Ernesto: *Ibáñez, caudillo enigmático*, Santiago, 1958; Correa, Prieto, Luis: *El presidente Ibáñez. La política y los políticos. Apuntes para la historia*, Santiago, 1962; Vergara Vicuña, Aquiles: *Ibáñez, César criollo*, vol II, Santiago, 1931; Varas Calvo, José Miguel: *Ibáñez, el hombre (Biografía-Historia-Crítica)*, s/d; Vicuña Fuentes, Carlos: *La tiranía en Chile*, 2 vols. Santiago, 1938-1939; Montero, René: *La verdad sobre Ibáñez*, Santiago, 1952; Donoso Letelier, Crescente: "Notas sobre el origen,

cayeron en un profundo descrédito. El motín de la Armada de 1931 también es otro factor que contribuyó a aquel distanciamiento<sup>279</sup>.

La separación creciente entre la política exterior y la política de Defensa continuó aumentando en el período de postguerra, debido a que los encargados de dirigir aquella no visualizaron la necesidad de poseer un instrumento militar poderoso para asegurar la independencia política de Chile en el contexto interamericano. Este se encontraba dominado por los Estados Unidos de América, país que en último término intervendría para salvar a Chile de las consecuencias últimas de una agresión –vecinal o extracontinental-, que ciertamente no sería provocada, si se atiende a los objetivos territoriales profesados desde el inicio del siglo.

Por último, hay que tener presente que en las Fuerzas Armadas chilenas pesa muy fuertemente la influencia de la escuela geopolítica alemana, y su transformación posterior en el principio de la *seguridad nacional*; lugar en el que se asienta su cosmovisión de la realidad internacional. En su interpretación, el estudio de la geopolítica puede ayudar en la asesoría y orientación para la ordenación política del Estado, sin que ello signifique otorgarle formalmente un rol político a las Fuerzas Armadas dentro del sistema.

---

*acatamiento y desgaste del régimen presidencial. 1925-1973*", *Historia*, Nº 13, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1977, pp. 127 y ss.

<sup>279</sup> Nunn, Frederick: "A Latin America state within the state: the politics of the chilean Army. 1924-1927", *The Americas*, vol. 27, pp. 40-55; Somervell, Philip: "Naval affairs in chilean politics. 1910-1932", *Journal of Latin America Studies*, vol. 16, pp. 381-402.

Este capítulo se ocupa de las presidencias de Jorge Alessandri Rodríguez y Eduardo Frei Montalva, es decir el período comprendido entre 1958 y 1970, donde Chile se compromete –con diferentes intensidades- en los esfuerzos de la integración continental. Presentamos aquí el manejo de la política internacional de ambas administraciones y algunos de sus problemas más destacados: la relación con los Estados Unidos y su ayuda económica, la apertura hacia Europa, el escenario vecinal, y la actuación en el sistema multilateral; son años en que Chile obtuvo el respeto creciente de la comunidad internacional y ganó más independencia sin perder seguridad en el corto plazo.

La llegada de Frei Montalva al Palacio de Gobierno en 1964, coincidió con un ambiente internacional que se encontraba en tránsito, desde un contexto de guerra fría a uno de *detén*, lo que posibilitó que la política exterior chilena adoptara una orientación más activa y creativa, poniendo énfasis en lograr una mayor autonomía para Chile.

Durante los años de su administración la imagen exterior de Chile se consolidó y el país se fue convirtiendo en un actor importante del continente, aún cuando los asuntos fronterizos seguían agitando las relaciones vecinales.

Luego, el apartado continúa efectuando una reflexión valorativa sobre los elementos de cambio y continuidad que nos ha sido posible percibir en esta etapa de la política exterior de Chile.

Posteriormente, y conociendo el marco de referencia donde emerge y se desarrolla el esfuerzo de la integración latinoamericana, mostramos las actitudes de las presidencias del período frente al proyecto integrativo y sus resultados.

## **A. Política exterior chilena. 1958-1970.**

### **a) La presidencia de Alessandri Rodríguez. 1958-1964.**

Cuando la administración de Jorge Alessandri Rodríguez subió al poder, la política internacional de Chile ingresó en una escala creciente de éxitos que se habían insinuado en el período anterior<sup>280</sup>. No obstante, es bueno indicar que la distensión ocurrida en la confrontación Este-Oeste favoreció un accionar algo más autónomo para esta administración. El alineamiento político con la Casa Blanca se mantuvo, pero a pesar de la línea política conservadora de Alessandri, Estados Unidos no encontró en Chile un aliado que secundara incondicionalmente sus acciones en contra de la amenaza comunista. La propia independencia frente a Washington permitió mantener una política propia frente al problema cubano<sup>281</sup>. Un hecho revelador lo fue al respecto la *crisis de los misiles* de 1962, puesto que si bien Chile, como el resto de los países latinoamericanos, respaldaron unánimemente a Estados Unidos en su pugna con la URSS; no sucedió lo mismo en el caso de las sanciones acordadas en contra de Cuba<sup>282</sup>. El gobierno de Alessandri resistió exitosamente las presiones interamericanas, pero terminó por romper relaciones diplomáticas con Cuba, en agosto de 1964, por razones fundamentales de política interna y por el reconocimiento del carácter obligatorio de la resolución de la Novena Reunión de Consulta de Cancilleres, que Chile no había aprobado<sup>283</sup>.

Frente a este tema un miembro destacado del servicio diplomático chileno ha señalado que:

<sup>280</sup> Algunos rasgos de la política exterior del gobierno de Jorge Alessandri en Fermandois, Joaquín: *Chile y la "cuestión cubana", 1959-1964*, *Historia*, Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Nº 17, 1982.

<sup>281</sup> Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, pp. 46-85 y 181-202; Meneses, Emilio: *Coping with decline: chilean foreign policy during the twentieth century. 1902-1972*, Ph. D. Thesis, University of Oxford, 1987, pp. 321-331; Parkinson, Fred: *Latin America, the Cold War and the world powers, 1945-1973*, Sage, London, 1974; Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, pp. 113-200; Wolpin, Miles: *Cuban foreign policy and chilean politics*, Lexington, Mass., 1972.

<sup>282</sup> Apegándose pragmáticamente a los argumentos jurídicos que tradicionalmente ha esgrimido la política exterior chilena, el gobierno de Chile: a) se unió al resto de los países latinoamericanos que resistió las pretensiones de Washington de condenar expresamente a Cuba en la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA, celebrada en San José, Costa Rica, en agosto de 1960; b) se abstuvo al votarse en el Consejo de la OEA una proposición para llamar a una nueva Reunión de Consulta a fines de 1961; c) en 1962 se abstuvo al votarse en la Reunión de Punta del Este la resolución que excluyó a Cuba de la OEA, y; d) se abstuvo frente a la proposición de aplicar sanciones a Cuba, acordada en julio de 1964.

<sup>283</sup> Para las relaciones chileno-norteamericanas véase Muñoz, Heraldo y Portales, Carlos: *Una amistad esquiva. Las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Pehuén Editores, Santiago de Chile, 1987; Pike, Frederick: *Chile and the United States. 1880-1962*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1963; Sater, William F.: *Op. Cit.*, nota 232; Lawrence, Littwin: *An integrated view of chilean foreign policy*, Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, University of New York, 1967; Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 271; Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 280, pp. 113-200.

*“Chile se opuso tenazmente a las sanciones propuestas por numerosos países de América contra el gobierno cubano, por considerar que el TIAR no podía tener una aplicación ‘preventiva’ y que era preciso salvaguardar el principio de la autodeterminación de los pueblos. Sin embargo, cuando la resolución de aislar a Cuba fue adoptada, Chile la acató y rompió sus relaciones diplomáticas con ese país”<sup>284</sup>*

Aunque, y como demostraremos más adelante, la política exterior de Alessandri muestra una participación activa en una serie de iniciativas debido al aprovechamiento de un contexto internacional menos jerarquizado, en muy pocas de ellas el Presidente fue el creador de las mismas. De hecho a la hora de los balances, existe un consenso en destacar como la más relevante la “Doctrina Alessandri”, de noviembre de 1959, que fue un llamado para concertar una limitación de armamentos en el continente<sup>285</sup>. No fue el único llamado, ya que en su intervención ante la OEA, en 1962, señaló que Chile había puesto énfasis en llamar a la conciencia del continente a favor de una lucha contra el armamentismo:

*“(…) por eso los delegados de Chile en organismos internacionales han prestado y prestarán toda idea que aligere a nuestros países de posibilidades de guerra que podría servir de pretexto para justificar los inmensos gastos en armamentos que gravitan en los presupuestos de tantas naciones”<sup>286</sup>*

<sup>284</sup> Barros Van Bueren, Mario: *Op. Cit.*, nota 230, p. 844.

<sup>285</sup> Véase *Cable N° 53 de la Embajada de Chile en Washington*, 29 de abril de 1960, referenciado al *Oficio Confidencial N° 7*. Foliado 03023. Cfr. *Cable N° 52, Embajada de Chile ante la OEA*, 2 de junio de 1960. También *Memorandum del Ministerio de Relaciones Exteriores* que acusa recibo de un memorandum remitido por la Embajada de Chile en Ecuador, 28 de marzo de 1960, referido a la posibilidad de celebrar una Conferencia General sobre Limitación y Equilibrio de Armamentos, *Documento Confidencial, oficios recibidos*, N° 5632, 1960, ARHMINRECh, 1960.

<sup>286</sup> Discurso de Jorge Alessandri ante el Consejo de la OEA., en *Aerogramas de Chile dirigidos 1-255, Recibidos 1-390, 1962*, N° 332, ARHMINRECh.

La iniciativa no prosperó por la resistencia que despertó en los principales gobiernos de la región, la poca acogida que tuvo en Estados Unidos, y por lo incomodó que resultaba para las instituciones armadas chilenas.

Bajo la dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez (1961-1963), la política exterior chilena se lanzó en una cadena de avances de la proyección nacional en una época de marcado multilateralismo<sup>287</sup>. Así el delegado chileno presidió el Grupo Latinoamericano en la ONU (GRULA, 1960). Ese mismo año, Chile decidió presentar su candidatura para ingresar al Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de Salud, en el período 1960-1963, ya que no pertenecía al aludido Comité desde 1953. El interés mostrado también se explica de manera pragmática, y es que durante ese año el organismo estudiaría la ayuda internacional en sus aspectos sanitarios para la reconstrucción de la Zona Sur de Chile, que había sido devastada por el terremoto de 1960. Chile necesitaba, entonces, estar presente en todas las reuniones en que dichos planes serían discutidos, para defender por medio de su Representante necesidades y programas que deberían implementarse en las regiones afectadas por el sismo<sup>288</sup>.

En lo cultural, el gobierno de Alessandri pidió a sus diplomáticos que informaran acerca de la utilidad que tendría para Chile pertenecer al Comité de Acción Cultural del Consejo Interamericano Cultural, que se elegiría en la XI Conferencia Interamericana de Quito<sup>289</sup>.

Chile inició su apertura a África y Asia, el Pacífico y el Caribe, e ingresa al Comité de Descolonización, ganando una cierta estatura moral ante un gran número de países que recién comenzaban su vida independiente<sup>290</sup>. Del mismo modo, se ampliaron y establecieron nuevas relaciones diplomáticas con más de

<sup>287</sup> Entre 1945-1965 aparecen una gran cantidad de organismos de carácter multilateral, por ejemplo: la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa, la Comunidad del Carbón y del Acero, el Pacto de Bandung, la Liga Árabe, el Consejo de Unidad Africana, el Consejo del Pacífico, la OTAN, el Pacto de Varsovia, los Pactos de Defensa del Medio y Lejano Oriente, la OEA, la ALALC, el COMECON, el Tratado Antártico, entre otros.

<sup>288</sup> Véase *Aerograma N° 100, dirigido por el Embajador Ortúzar, Departamento Político, Subdepartamento de Organizaciones Internacionales y Conferencias, Sección OEA, folio 05264, 22 de julio de 1960*, en ARHMINRECh, 1960. Se apunta en el citado documento que la Cancillería chilena despachó a las americanas una circular en la que solicita apoyo para sus pretensiones y que expresaron en el *Aerograma N° 151*.

<sup>289</sup> *Aerograma N° 89, dirigido por el Embajador Ortúzar, Departamento Político, Sección OEA, fechado en Santiago, 28 de junio de 1960*, ARHMINRECh.

<sup>290</sup> Véase, como ejemplo, Texto Completo de una Declaración Conjunta chileno-venezolana donde se explicitan los objetivos de Chile en el Caribe, en *Documento 07219, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Departamento Político, 18/19/20 de agosto de 1962*. En el mismo sentido *Carta de Jorge Alessandri, Presidente de Chile, a Rómulo Betancourt, Presidente de la República de Venezuela, fechada en Santiago de Chile, 2 de agosto de 1962*, ARHMINRECh.

veinte países de aquellas latitudes. Por otro lado, Chile facilitó asistencia técnica a los nuevos Estados africanos para la creación de la OUA, cuya Carta fue proclamada en Addis Abeba en 1963, y fue el primer país latinoamericano que instaló representación diplomática en Argelia.

Más aún, durante el período se mostró una política más activa hacia el Tercer Mundo que se verificó con el envío de observadores a la Primera Reunión Ministerial de Países en Desarrollo efectuada en El Cairo, cuyo antecedente había sido la Conferencia de Bandung; y también lo llevó a participar como observador en el Movimiento de Países No Alineados.

Durante estos años la presencia de Chile en los organismos del sistema de la ONU fue significativa, llegando a ser, simultáneamente, miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC), del Consejo de Seguridad, y del Comité de Descolonización. La participación chilena en el UNCTAD I de 1964, celebrada en Ginebra, fue particularmente sobresaliente y sus iniciativas en el ECOSOC de la ONU, fueron constantes; hechos que llevaron a que Chile ocupara la primera presidencia del Grupo.

Por otro lado, el discurso internacional chileno se diversificó, haciendo énfasis en la protección de los Derechos Humanos, un tema relativamente nuevo en el ambiente internacional de la época.

Al respecto el Primer Mandatario sostuvo en una alocución a la nación que: *“La delegación chilena mantuvo una defensa inalterable de principios que son básicos en su política internacional, como la no intervención, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, las normas sobre democracia representativa y el respeto a los derechos humanos”*<sup>291</sup>.

La proyección nacional en la ámbito multilateral tuvo una suerte de reimpulso con respecto a los Estados Unidos, gracias a la entrevista del Presidente Alessandri con John F. Kennedy, en diciembre de 1962, que aportó un particular impacto positivo a la imagen de Chile en Washington. Esto le permitió a Chile obtener una ayuda aceptablemente generosa, aunque nada comparable a la que recibió luego la presidencia de Frei Montalva.

En todo caso el encuentro de ambos dignatarios coincidió con una creciente apertura hacia Europa, que puede considerarse culminada cuando la Reina Isabel

---

<sup>291</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, Santiago de Chile, 21 de mayo de 1962, p. 26.



II visitó Chile, que lo alejaba de la aparente tutela de Estados Unidos. Frente a este exitoso panorama de relaciones con Europa y Estados Unidos, Chile tuvo que vencer dificultades regionales, lo que logró con cierto éxito con Bolivia en 1962, y sólo temporalmente en relación a Argentina, en 1963, pues se generaron otros problemas a futuro. De esto diremos algo más adelante.

Así la política exterior chilena maduraba en un ambiente de relativo deshielo mundial y evolucionaba más segura de sí misma, sistematizándose y haciéndose más comprensiva. Con bastante certeza se puede afirmar que en esos años Chile obtuvo el respeto creciente de la comunidad internacional y ganó más independencia sin perder seguridad en el corto plazo.

Más es bueno decir que dicha política se debió en parte a un malabarismo de la administración por mantener un delicado equilibrio político interno, hecho que se logró con un éxito destacable, ya que su administración fue –políticamente hablando- la más tranquila del siglo XX en la historia de Chile.

Las ayudas a Chile, por parte de los Estados Unidos no disminuyeron; por el contrario, crecieron, expresadas en un abultado paquete de ayuda económica. Chile se había convertido en un país popular y bien considerado por la comunidad internacional, al menos así lo estimaban los que dirigían su política exterior.

Tabla N° 5

**Donaciones y créditos de los EE.UU. a Chile. 1946-1984<sup>292</sup>**  
**(en millones de US\$)**

	González Videla 1946-1952	Ibáñez 1952-1958	Alessandri 1958-1964	Frei Montalva 1964-1970	Allende 1970-1973	Pinochet 1974-1984
Créditos	----	40,3	350,2	346,0	----	174,1
Donaciones	6,2	28,8	97,5	77,2	19,8	101,8
Subtotal						
Asist.Econó	(6,2)	(62,1)	(447,7)	(423,2)	(19,8)	275,9
Créditos	----	----	0,7	19,4	27,4	15,0
Donaciones	6,7	34	80,2	26,2	5,6	1,7
Subtotal						
Asis.Militar	6,7	(34)	(80,9)	(45,6)	(33)	(16,7)
<b>TOTAL</b>	<b>12,9</b>	<b>103,1</b>	<b>528,6</b>	<b>468,8</b>	<b>52,8</b>	<b>288,1</b>
Eximbank y	104,9	50,7	150,7	262,7	4,7	187,8
Créditos <sup>293</sup>						

**Fuente:** U. S. Overseas loans and grants and assistance from international organization. Obligations and loan authorization, Office of Public Affairs, Agency for International Development, Washington, D. C., varios volúmenes.

<sup>292</sup> U. S. Overseas loans and grants and assistance from international organization. Obligations and loan authorization, Office of Public Affairs, Agency for International Development, Washington, D. C., varios volúmenes. Las estadísticas corresponde a años fiscales de los Estados Unidos, los que se han agrupado en años aproximadamente correspondientes a los períodos presidenciales chilenos.

<sup>293</sup> Hablamos de créditos del Eximbank en todos los períodos presidenciales chilenos, salvo bajo el gobierno de Pinochet donde US\$ 81,8 millones son créditos del Eximbank y US\$ 106 millones corresponden a otros créditos.

Tabla N° 6

**Participación de Chile en las donaciones y créditos de EE.UU. a América Latina 1946-1982**  
**(Porcentajes)**

	González Videla 1946-1952	Ibáñez 1952-1958	Alessandri 1958-1964	Frei Montalva 1964-1970	Allende 1970-1973	Pinochet 1974-1984
Créditos	----	15,0	15,0	12,0	----	7,0
Donaciones	4,0	5,0	8,0	6,0	19,8	5,0
Subtotal						
Asist.Econó	(3,0)	(8,8)	(13,0)	(10,0)	(1,0)	6,0
Créditos	----	----	1,0	14,0	16,0	2,0
Donaciones	14,0	13,0	16,0	8,0	6,0	1,0
Subtotal						
Asis.Militar	(14,0)	(12,0)	(13,0)	(10,0)	(13,0)	(2,0)
<b>TOTAL</b>	<b>5,0</b>	<b>9,0</b>	<b>13,0</b>	<b>10,0</b>	<b>3,0</b>	<b>5,0</b>
Eximbank y	16,0	4,0	12,0	18,0	0,4	3,0
Créditos <sup>294</sup>						

**Fuente:** U. S. Overseas loans and grants and assistance from international organization. Obligations and loan authorization, Office of Public Affairs, Agency for International Development, Washington, D. C., varios volúmenes.

Los cuadros anteriores muestran que el gobierno de Alessandri también contó con un fuerte apoyo de los Estados Unidos, que se expresó en un aumento de la asistencia económica al país de US\$ 62,1 millones durante el período presidencial anterior, a US\$ 447,7 millones durante su gestión. Hubo además un incremento de la asistencia militar de US\$ 34 millones a US\$ 80,9 millones y un mayor volumen en los créditos del Eximbank que pasaron de US\$ 50,7 millones a US\$ 150,7 millones. En términos porcentuales, esas cifras significaban un incremento del 12% al 13% de la asistencia militar y un alza del 4% al 12% en la

<sup>294</sup> Hablamos de créditos del Eximbank en todos los períodos presidenciales chilenos, salvo bajo el gobierno de Pinochet donde US\$ 81,8 millones son créditos del Eximbank y US\$ 106 millones corresponden a otros créditos.

participación de los créditos del Eximbank<sup>295</sup>. Por cierto que el aumento del flujo de asistencia económica y militar se produjo dentro de los programas de la Alianza para el Progreso, bajo la gestión de John F. Kennedy<sup>296</sup>.

Por último, hay que decir que la ayuda de Washington estaba jalonada por una preocupación y una creciente alarma ante la posibilidad que las fuerzas emergentes de la izquierda marxista accedieran al poder mediante un proceso electoral democrático. Por este motivo se ayuda a financiar, y a dar cierto apoyo logístico, a posibilidades de reforma en la política chilena, como alternativa al modelo castrista de organización política que despuntó con inusitada fuerza luego de la revolución cubana.

En el ámbito vecinal las condiciones, sin embargo, se habían comenzado a deteriorar persistentemente. La crisis fronteriza de 1958 no fue un hecho aislado. En 1962 Bolivia rompió relaciones diplomáticas usando el expediente del desvío de menos de la mitad de las aguas del río Lauca<sup>297</sup>. En mayo, el gobierno de La Paz recurrió a la OEA alegando encontrarse en una condición de *"inminente agresión"*. La queja boliviana no fue acogida.

Los problemas no terminarían allí, a fines de 1963 Julio Philippi es llamado por Alessandri para hacerse cargo de la cartera de Relaciones Exteriores para enfrentar el creciente problema fronterizo con Argentina. A pesar de los esfuerzos hechos durante el último año de la administración Alessandri, y los del período presidencial siguiente, las controversias con Argentina continuarían, principalmente en el Beagle. Pero la administración mantuvo un factor de continuidad frente a los conflictos fronterizos, privilegiando la vía jurídica para la solución de sus problemas, como Estado satisfecho de sus fronteras y amenazado por un revisionismo.

---

<sup>295</sup> Los cambios ocurridos en las relaciones militares interamericanas, como producto de la revolución cubana, llevaron al abandono de la defensa contra una amenaza extra hemisférica y sus transformación en una defensa contrainsurgente, esto es, el traslado de la noción del enemigo externo a la del enemigo interno. Esto significó el aumento del flujo de recursos por parte de los Estados Unidos hacia América Latina y la intensificación de entrenamiento militar contrainsurgente.

<sup>296</sup> Véase Exposición del Raúl Sáez, en la Sesión Plenaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA al nivel ministerial, en *OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser. H/X. 3, Doc. 228, 23 de octubre de 1962*. Cfr. Discurso pronunciado por el jefe de la delegación de Chile, Sr. Julio Phillipi, Ministro de Tierras y Colonización, en la IV Sesión Plenaria de la I Reunión del CIES al nivel ministerial, en que expone los alcances de la Alianza para el Progreso en Chile, en *OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser. H/X. 3, Doc. 225, 24 de octubre de 1962*.

<sup>297</sup> Tomasek, Robert: *"The chilean-bolivian Lauca river dispute and the O. A. S."*, *Inter-American Studies*, Vol. 9, 1967, pp. 351-366.

Estas diferencias fronterizas se arrastrarían en forma permanente por los próximos veinte años y sus alternativas escapan ya al límite histórico que hemos querido dar a esta parte de nuestro trabajo, pero volverá a ser mencionado su desarrollo en otros capítulos.

### **B. El internacionalismo de Frei Montalva. 1964-1970.**

Con la llegada del gobierno reformista de Frei Montalva, la política exterior continuó su énfasis de cambio y apertura iniciado en el período anterior, Chile en aquellos años era un actor relativamente menor y poco importante del concierto internacional<sup>298</sup>. Por cierto, que el ambiente internacional que se encontraba en tránsito, desde un contexto de guerra fría a uno de *detén*, posibilitó que la política exterior chilena adoptara una orientación más activa y creativa, poniendo énfasis en lograr una mayor autonomía para Chile.

Durante los años de su administración la imagen exterior de Chile se consolidó y el país se fue convirtiendo en un actor importante del continente<sup>299</sup>. Los demócratacristianos llegaron al poder en las mejores condiciones históricas posibles, escogidos por la política de Estados Unidos y Europa Occidental como modelo de alternativa democrática viable al castrismo revolucionario<sup>300</sup>.

En política exterior ambicionaban hacer lo mismo que, con apoyo parlamentario abrumador, harían en política interna, es decir avanzar en todos los frentes en forma simultánea.

<sup>298</sup> Una visión fundamental sobre el estadista chileno en Gazmuri, Cristián: *Eduardo Frei Montalva. (1911-1982)*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, Santiago de Chile, 1996. Gazmuri, Cristián: *Eduardo Frei Montalva y su época*, 2 tomos, Editorial Aguilar, Santiago de Chile, 2000. La aparición de esta obra no ha estado exenta de una fuerte polémica que se puede seguir en la prensa: *El Mercurio*, "Frei Montalva", 21 de octubre de 2000; *La Tercera*, "Frei no hizo nada para evitar el golpe", 13 de octubre de 2000; *La Segunda*, "Fundación dice que faltó prolijidad en la investigación", 12 de octubre de 2000; *La Segunda*, "Entrevistas a Eduardo y Carmen Frei Ruiz-Tagle", 12 de octubre de 2000; *La Segunda*, "Historiador rechaza acusación de Carmen Frei", 12 de octubre de 2000; *El Mercurio*, "Carmen Frei: Mi padre no apoyo el golpe", 12 de octubre de 2000; *La Segunda*, "Carmen Frei hará volar plumas", 11 de noviembre de 2000. Ahora, bien, para asuntos de política exterior bajo su administración el trabajo más sólido es el de Whilhelmy, Manfred: *Chilean foreign policy: the Frei Government, 1964-1970*, Princeton, Diss., 1976 (revisada); y del mismo autor "La política exterior chilena y el Grupo Andino" en *Estudios Sociales*, diciembre, 1976.

<sup>299</sup> Ejemplo del ascendiente que tenía el nuevo gobierno de Frei, es que el 24 de agosto de 1966 se constituyó en Ecuador el "Frente Demócrata Cristiano", nuevo bloque político que surgía producto del pacto entre el partido Conservador. Movimiento Social Cristiano (Poncistas) e Independientes de Derecha. El Embajador chileno en Quito refiriéndose al nuevo conglomerado informaba a la Cancillería que: "Creo, Sr. Ministro, que el nombre de este bloque se debe a la simpatía que despertó en los ecuatorianos la persona y la política del Presidente Frei". Documento Confidencial, N° 1081/60, folio 03354, dirigido por el representante diplomático al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, fechado en Quito, 31 de agosto de 1966 y recepcionado el 6 de septiembre de 1966. ARHMINRECh.

<sup>300</sup> Korry, Edward M. "Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos. 1963-1975", *Estudios Públicos*, N° 72, 1998. Una apreciación similar en Frühling, Hugo: "Proyecto social interno y política exterior:

Frei se nutrió de una cultura política que veía su paradigma en Occidente, pero con una especial referencia a la Europa Occidental post Segunda Guerra Mundial. La inspiración de su pensamiento tiene diversas fuentes, una de ellas eran los valores del reformismo católico, que bebido en sus tiempos de juventud, lo pusieron en contacto con las encíclicas papales que criticaban al liberalismo económico y el marxismo; y estaban también, por último, las orientaciones de la CEPAL<sup>301</sup>. Con ello se propondría un imaginario internacional que acentuaba el carácter subdesarrollado en lo económico, y una cierta prefiguración de una perspectiva Norte-Sur como el contrapunto esencial en el sistema internacional. Desde luego ello implicaba, a diferencia de su predecesor, una fuerte crítica al Sistema Interamericano y un llamado a su transformación<sup>302</sup>. En el fondo lo que se destaca es una gran agilidad y activismo en lo que ha política exterior se refiere, a fin de que ésta no se mueva bajo las orientaciones emanadas desde Washington. Por último, existía en su pensamiento un fuerte sentido latinoamericanista cristalizado en un activo protagonismo en demanda de la integración económica del continente, para compatibilizar a nivel regional la estrategia –que en lo sustancial es mantenida con la plena conciencia de su fragilidad- de *desarrollo hacia dentro*, perspectiva que analizaremos más adelante.

En el ámbito del sistema interamericano se aspiraba, entonces, a reformar la carta de la OEA, realizar la integración latinoamericana, establecer un constructivo diálogo Norte-Sur, liderar el trato igualitario con Estados Unidos, iniciar un definitivo proceso de desarme continental, incorporar de pleno a Chile al bloque de los No Alineados y reestablecer sólidos lazos diplomáticos con el mundo socialista. Para estos fines contaban con un enorme capital de buena voluntad internacional.

En el ámbito de las relaciones exteriores Frei aplicó una política de relaciones diplomáticas abiertas independientes de los regímenes internos que

---

*La experiencia chilena desde Frei a Pinochet*”, en Portales, Carlos: *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, FCE, 1983, p. 230.

<sup>301</sup> Sobre la influencia del socialcristianismo en la juventud de los años veinte y treinta en Chile, remitimos a nuestro trabajo: *Jaime Larraín García-Moreno. Sus principios, sus ideas y su acción gremial y política*, Tesis de Licenciatura en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1991.

<sup>302</sup> Aspectos de la crítica al Sistema Interamericano, remitimos al Discurso pronunciado por el Canciller, Gabriel Valdés Subercaseaux ante la Conferencia Extraordinaria de la OEA, Río de Janeiro, noviembre, 1965, en Valdés S., Gabriel: *Conciencia latinoamericana y realidad internacional*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1970, pp. 93 y ss.

cada uno de ellos tuviese, con la sola limitante del respeto a la libre determinación de los pueblos y a la no intervención en los asuntos internos de cada país. Fiel a su postura juzgó: “(...) *necesario mantener relaciones con todo los países del mundo, sin consideración a sus regímenes internos y sin otro límite que nuestra propia determinación respecto a lo que al país le conviene*”<sup>303</sup>

En cumplimiento de estos preceptos se reestablecieron lazos consulares y diplomáticos con la URSS en 1964, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia, Rumania y con todo el resto de los países satélites, excepto Albania y la República Democrática Alemana. Lo anterior, dicho sea de paso, se contradecía con las exigencias de fe democrática que se le hacía al bloque regional latinoamericano.

También amplió el abanico de sus relaciones bilaterales elevando el rango de su misión diplomática en Finlandia<sup>304</sup>.

El mejoramiento de las relaciones entre Chile y los países socialistas condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y a ciertos convenios de cooperación<sup>305</sup>. Este acercamiento con la Europa del Este no implicó que se reanudaran relaciones diplomáticas con Cuba, y no impidió que se presentase internacionalmente la experiencia chilena como una posibilidad, para todo el continente, alternativa al marxismo. De hecho, en febrero de 1970, y dentro de la nueva línea del Consenso de Viña del Mar, Chile buscó un acercamiento con Cuba en el plano económico, quebrando el embargo que mantenía hacia la isla toda América desde 1962<sup>306</sup>. La nueva posición de Chile frente a la nación caribeña venía esbozándose desde 1967 y, pese a los esfuerzos de Estados Unidos, la iniciativa se llevó adelante. Sin embargo, no se intentó un reestablecimiento de relaciones diplomáticas. En todo caso, la nueva actitud de Chile hacia la isla ciertamente lo apartaba de su imagen de proyecto alternativo al cubano, como se le vio entre los años 1964 y 1967.

<sup>303</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Dos discursos. Marcha de la Patria Joven y Proclamación de los profesionales y técnicos*, Teatro Caupolicán, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1964, p. 66.

<sup>304</sup> Las relaciones diplomáticas con la URSS estaban suspendidas desde el gobierno de Gabriel González Videla.

<sup>305</sup> En 1968, por ejemplo, la Unión Soviética amplió sus ventas de maquinarias a Chile mediante la concesión de créditos y prestó US\$ 42 millones para fines de desarrollo industrial.

<sup>306</sup> Subercaseaux, Elizabeth: *Gabriel Valdés. Señales de historia*, Editorial Aguilar, 1998, pp. 131. Con todo en una entrevista del Canciller chileno a la Revista Ercilla señaló que “*la suspensión de relaciones es temporal si Cuba respeta el principio de no intervención, este mismo principio permitirá restablecer las relaciones*”. Las declaraciones fueron recogidas por el diario *La República*, Caracas, Venezuela, en su editorial “*Las preocupaciones del canciller chileno*”, 8 de enero de 1969.

Como sea, los hechos demuestran que pese a la retórica, se mantuvo una gran obsecuencia con los Estados Unidos a despecho claro de sus críticas respecto a la influencia económica de éste en los grandes mercados mundiales, su intervencionismo en otros países y la adaptación al esquema bipolar en las relaciones da cada país.

En este aspecto concordamos con el principal estudio académico sobre la política exterior de la Democracia Cristiana durante sus años en el poder, el del profesor Manfred Wilhelmy, que consigna que el rompimiento que hizo el gobierno de Alessandri en 1964 de relaciones con Cuba fue consubstancial para dar libertad de acción a la política exterior de esa época, de lo contrario habría existido un clima de constante debate nacional, del que tampoco habría salido airoso la aparente unidad ideológica democratacristiana<sup>307</sup>.

Asimismo, mostrando la voluntad de diversificar las relaciones más allá del marco interamericano, el nuevo Presidente, a los pocos meses de asumir, realizó, en julio de 1965, una gira por los principales países de Europa occidental. En rigor, se trataba de la primera gira presidencial internacional<sup>308</sup>. Antes, los Presidentes de la República habían hecho sólo viajes esporádicos y breves al extranjero. En estricto rigor, ningún Primer Mandatario chileno, en ejercicio, había viajado a Europa. Durante el siglo XX lo habían hecho, en calidad de exiliado, Arturo Alessandri, o, en busca de salud, Pedro Montt, quien murió allá.

El Presidente Frei Montalva recorrió en su extensa gira por Europa, Italia, El Vaticano, Francia, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania. Como contrapartida, Chile recibió la visita, entre otros, del Presidente de Italia, del Rey Balduino de Bélgica y de la Reina Isabel de Inglaterra.

De modo paralelo se profundizó la apertura hacia los países de Asia y Africa, y se intentó diversificar las relaciones económicas internacionales en el área capitalista, explorando las posibilidades de contar con nuevos mercados de exportación y abastecimiento en países de Europa Occidental y Japón.

Todo lo anterior apoyaba su postura de mantener las relaciones abiertas con todo el mundo para defender los específicos intereses que supuso amagaba la

---

<sup>307</sup> Wilhelmy, Manfred: *“Christian democratic ideology in interamerican politics: the case of Chile. 1964-1970”*, en Blackman, M. y Hellman, R. (comps): *Terms of conflict. Ideology in Latin American politics*, Filadelfia, Interamerican Politics series, 1977.

<sup>308</sup> Había reuniones planificadas con los Primeros Mandatarios de Argentina, Uruguay y Brasil y, de retorno, con los de Venezuela y Perú. Sin embargo, lo medular de la gira se daría en Europa.



injerencia de Estados Unidos, y contrastaba, por otra parte, con su abierta profesión de militancia democrática en contra de las dictaduras. Frei y su gobierno, a pesar de su retórica democrática nada hicieron a favor de admitir acciones o actitudes que las desviarán de un trato pragmático<sup>309</sup>. Más aún, y como se verá, en el marco de la Conferencia de Bogotá, en agosto de 1966, referida a la creación del Pacto Andino, Frei señaló expresamente que: *“(...) es necesario mantener relaciones económicas con todos los países del mundo, sin consideración a sus regímenes internos y sin otro límite que nuestra propia determinación respecto a lo que a cada país conviene”*<sup>310</sup>

Visto así resulta que el énfasis democratizador no se traducía en acciones ni adoptaba una especial configuración en la política exterior de Chile, esta aparecía como defensora del status quo, las vías pacíficas de solución a las controversias y partidaria de la no intervención. El cuño idealista de la predisposición de Frei se percibe claramente en su programa de gobierno cuando señaló que la política hacia los vecinos se identificaría con la *“(...) gran obra de paz de nuestra América y el mundo, con la libertad y la justicia”*<sup>311</sup>.

El progresivo giro en el contexto internacional desde el clima bipolar de Guerra Fría hacia una situación de *predistensión*, ciertamente facilitó la prosecución de una política exterior más autónoma por parte del gobierno democratacristiano. La nueva orientación buscaba encontrar puntos de acuerdo entre los países latinoamericanos, con el objeto de conformar una coalición regional que pudiese negociar exitosamente diversos cambios en las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y Latinoamérica<sup>312</sup>. De hecho, la crisis provocada por la intervención de Estados Unidos en República Dominicana en 1965, sorprendió a Santiago y a Washington en bandos opuestos, advirtiéndose una creciente crítica e incluso un dejo de hostilidad chilena hacia la política mundial de esa potencia; esto se reflejó particularmente en las acciones y

<sup>309</sup> El tema cubano fue un ejemplo de lo anterior. Al reproducir el programa de gobierno la revista doctrinaria *Política y Espíritu*, indicó a sus lectores que Chile propugnaba la autodeterminación de los pueblos y sobre todo la *“(...) no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados, por considerar estos principios una garantía de independencia para las naciones, en especial las más pequeñas”*, condenando por ende las resoluciones de la Conferencia de Washington a la que sin embargo el país estaba comprometido. Véase Frei Montalva, Eduardo: *“Mi programa de gobierno”*, *Política y Espíritu*, N° 285, junio-agosto, 1964, p. 21.

<sup>310</sup> *La República*, Bogotá, editorial, 18 de agosto de 1966.

<sup>311</sup> *Política y Espíritu*, N° 326, octubre de 1971, p. 28.

<sup>312</sup> Para una visión sobre los cambios de relaciones Chile-EE.UU y América Latina-EE.UU. remitimos Hersh, Seymour: *“The price of power: Kissinger, Nixon and Chile”*, *The Atlantic Monthly*, diciembre, 1982.

actitudes del representante chileno en la ONU, Renán Fuentealba<sup>313</sup>. En lo concreto, Frei solicitó al Consejo de la OEA llamar urgentemente a una conferencia continental extraordinaria de cancilleres, con el propósito de rechazar la intervención unilateral norteamericana. Chile fue el país latinoamericano que mantuvo la posición más dura frente a la intervención en Santo Domingo, quedando finalmente sólo cuando se realizó la reunión de cancilleres<sup>314</sup>. De este grupo de países que se opuso a Estados Unidos en todo el proceso iniciado con la invasión norteamericana a Santo Domingo, nacería después el Consenso de Viña del Mar en 1969 y la CECLA, organización que reunía a todos los gobiernos de la región sin la presencia de Estados Unidos; este operaba en forma paralela al Sistema Interamericano, y reordenaba las relaciones de los países latinoamericanos con el gobierno norteamericano. La CECLA, según el embajador chileno ante la OEA durante el gobierno de la Unidad Popular, Luis Herrera, “(...) estableció las bases de un diálogo digno con Estados Unidos”<sup>315</sup>. La propuesta fue entregada personalmente al Presidente norteamericano Richard Nixon en la Casa Blanca por el entonces canciller de Chile, Gabriel Valdés Subercaseaux, quien actuaba en representación de los países latinoamericanos. Este documento, durante cuya solemne entrega se produjo un enfrentamiento verbal entre el canciller chileno y el Presidente Nixon, sostenía la existencia de una profunda crisis en los hechos y en las instituciones del sistema interamericano y que estos intereses tendían a ser progresivamente contradictorios, y que Latinoamérica entregaba más de lo que recibía de los Estados Unidos<sup>316</sup>.

Estas iniciativas pueden considerarse como una reorientación de la política exterior de Frei Montalva respecto de la relación con Estados Unidos. La nueva propuesta intentaba encontrar puntos de acuerdo entre los países latinoamericanos con el objeto de conformar una coalición regional que pudiese negociar exitosamente diversos cambios en las relaciones económicas y políticas entre Latinoamérica y Estados Unidos.

<sup>313</sup> Wilhelmy, Manfred: *Chilean foreign policy: The Frei government. 1964-1970*, Ph. D. Thesis, University of Princeton, (Anna Arbor: UMI, 1973), pp. 295-311.

<sup>314</sup> Sater, William F.: *Op. Cit.*, nota 232.

<sup>315</sup> Fernando Huerta. Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 115.

<sup>316</sup> Discurso del Canciller chileno Gabriel Valdés pronunciado ante el Presidente de los Estados Unidos, Sr. Richard Nixon, con motivo de la entrega del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar (Chile), Washington, 11 de junio de 1969; en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 302, pp. 225-233.

Era algo esperable, pues ahora se veía a Washington en una actitud muy diferente a la de ayudar económicamente al desarrollo latinoamericano, más todavía después de la elección de Richard Nixon como Presidente de Estados Unidos en 1968. Se pensó que ahora la política norteamericana apuntaba sólo a obtener más y más utilidades del continente latinoamericano<sup>317</sup>. Esta nueva actitud frente a Estados Unidos ha de haber sido difícil para Frei Montalva, quién posiblemente recibió bastante influencia de su Canciller Gabriel Valdés Suberseau<sup>318</sup>. El Presidente de Chile, aunque conocía muy bien su política hegemónica hacia América Latina, admiraba a los Estados Unidos y sabían cuán peligroso podía significar colocarse en su contra.

La nueva política seguiría manifestándose en la actividad posterior de CECLA, cuyo vocero más significativo sería el canciller chileno Gabriel Valdés. La nueva postura frente a Estados Unidos partía de la base que los intereses del continente latinoamericano eran diferentes, y hasta veces divergentes, de los Estados Unidos, aunque sin apoyar una actitud confrontacional, como la que propiciaba, en ese entonces, el Perú.

Por lo demás, la nueva actitud de CECLA no fue mal mirada inicialmente por Estados Unidos, que confiaba en que el organismo sirviera para moderar la actitud peruana en el conflicto petrolero que tenían ambas naciones<sup>319</sup>. La importancia de CECLA se hizo sentir en la Conferencia Latinoamericana realizada en Lima en agosto de 1970, aún cuando la principal iniciativa que se pretendía consensuar allí, la idea del marco jurisdiccional de 200 millas, no se impuso.

El escenario descrito no estaría completo si olvidamos que en el contexto latinoamericano de la época se vive un auge de gobierno militares y un gran desarrollo del anticomunismo militante, especialmente en Argentina.

El contexto de divergencias ideológicas y de desencuentros con la Casa Blanca, afectó la solidaridad latinoamericana que concluyó con el desmantelamiento de la CECLA y con un relativo aislamiento de Chile en el contexto latinoamericano.

---

<sup>317</sup> Sater, William F.: *Op. Cit.*, nota 232, p. 154.

<sup>318</sup> Suberseau, Elizabeth: *Op. Cit.*, nota 306, pp. 116-124.

<sup>319</sup> Wilhelmy Manfred: *Op. Cit.*, nota 313, pp. 299-308.

Hacia 1967-1970 el tono de la retórica se volvió más *tercermundista*, aunque su contenido no variaría mucho<sup>320</sup>. Se intensificó la idea de que los países desarrollados estaban obligados a ayudar económicamente a los más pobres por razones morales y también por su propia conveniencia. A nivel regional se empezó a promover el desarrollo de un mercado subregional, en reemplazo de una integración amplia pero quizás inalcanzable. De aquí surge el Acuerdo de Cartagena, también conocido como GRAN o Pacto Andino, que estaba llamado a convertirse en un medio eficaz –según veremos- para el desarrollo de un mercado supranacional que permitiera conservar la estrategia del *desarrollo hacia dentro* y que atemperaría lo que se interpretaba como un predominio a veces nefasto del capital extranjero.

La política hacia los Estados Unidos se continuaba alejando, sin que se dejaran de percibir los beneficios de la ayuda norteamericana y el apoyo de aquel país a los procesos de reforma interna de Chile<sup>321</sup>. Durante los tres primeros años de la gestión Frei el objetivo primordial fue asegurar esa ayuda económica, la cual ciertamente fue prodigada en cantidades<sup>322</sup>. En 1965, Chile pasó de un 12,5% de la asistencia económica a América Latina y el 0,5% de los créditos del Eximbank a la región a un 15,3% y 5,7% respectivamente. En 1967, la asistencia económica bajó al 3,8% de la enviada a América Latina, lo que fue más que reemplazado por el 49,3% de los créditos del Eximbank. Para 1968, los porcentajes bajan a 10,9% y 4,7%, respectivamente.

<sup>320</sup> El documento más revelador de lo que sería la política exterior de Frei fue el discurso de su Ministro de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés Subercaseaux, al Senado el 6 de enero de 1965. MEMOMINRECh, 1965, pp. 35-42. Una visión más amplia se recogió en el propio libro del Canciller chileno *Conciencia latinoamericana y realidad internacional*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1970. Frei Montalva, Eduardo: *“Latin America in the world of today”*, *International Affairs*, vol. 42, pp. 373-380; Wilhelmy Manfred: *Op. Cit.*, nota 313.

<sup>321</sup> El lunes 13 de noviembre de 2000 Estados Unidos liberó 16 mil informes del Departamento de Estado, de la CIA y del FBI, estos documentos desclasificados arrojaron más antecedentes sobre lo ocurrido en Chile desde el golpe militar hasta la transición democrática. A la luz de las informaciones se volvió a confirmar el apoyo de Washington al derrocamiento de Salvador Allende y, posteriormente, al fin del régimen militar, pasando por el apoyo previo al gobierno de Frei Montalva. Los documentos demuestran que la CIA aportó cerca de un US\$ 1 millón a los partidos opositores al gobierno de Salvador Allende en 1973 y confirman los intentos del Presidente Richard Nixon por desestabilizar la economía chilena durante la Unidad Popular (1970-1973). Esta fue la tercera entrega de documentos secretos de Estados Unidos sobre acciones encubiertas en Chile desde 1964 a la fecha. La primera desclasificación se produjo en junio de 1999, cuando se dieron a conocer 5.800 informes secretos fechados entre 1973-1978. Luego se entregaron otros 1.100 documentos que cubrían el período entre 1968 y 1973. Véase *La Tercera*, domingo 19 de noviembre de 2000, pp. 6-8; *La Tercera*, martes 14 de noviembre de 2000, pp. 4-5. *El Mercurio*, domingo 19 de noviembre de 2000, Cuerpo D, p. 8, 10, 12; *El Mercurio*, miércoles 15 de noviembre de 2000; *Revista Qué Pasa*, año XXIX, N° 1545, 18 de noviembre de 2000, pp. 22-25. Para consultar los documentos <http://www.embajadaeeuu.cl/contents-sp.htm>

<sup>322</sup> Así, por ejemplo, un préstamo blando de US\$ 125 millones se hizo coincidir con la elección de Eduardo Frei Montalva.

Por lo visto, Chile gozó durante los años setenta de una dadivosa ayuda económica norteamericana, a la cual el país peligrosamente se acostumbraba a dar por segura y bien merecida, y que no le producía ningún problema a sus escrúpulos o dignidad nacional.

También el gobierno de Frei se esforzó por estrechar los vínculos con Europa Occidental, especialmente con la República Federal Alemana. La apertura hacia ese continente buscaba canalizar el comercio chileno a esa región y asegurar el apoyo de los partidos demócratacristianos y socialdemócratas de los diferentes países tanto hacia la oposición internacional de Chile como al partido gobernante. Frei viajó a Europa en 1965 con ese objetivo y lo logró con creces.

*“Este viaje –aseveró el Primer Mandatario- ha producido muy útiles resultados para nuestro país (...) Agradecemos una vez más el afecto con que fuimos recibidos y el interés con que los gobiernos están llevando a cabo la cooperación financiera, técnica y cultural que inició un nuevo canal dentro de la concepción de solidaridad que hemos planteado”<sup>323</sup>.*

También la administración Frei se lanzó con entusiasmo a la creación de un mercado común latinoamericano, del que daremos cuenta más adelante. Cuando el proyecto no prosperó a nivel continental, Chile lo propuso a nivel regional. Un objetivo subsidiario al de paz y desarrollo fue el de la creación de un bloque equivalente a Argentina y Brasil y, de este modo, se aseguraba la viabilidad de los países medianos en un plazo de relativa igualdad<sup>324</sup>. En igual medida, Chile volvía a hacer -inconscientemente- una política de equilibrio de poderes.

#### **a) Las complejas relaciones vecinales.**

Mientras Chile cosechaba triunfos internacionales para su imagen en la ONU, Europa y en menor grado, en Latinoamérica, sus relaciones con los países vecinos continuaban deteriorándose. La iniciativa de limitación de armamentos en América Latina de 1967, había terminado en el fracaso; varios incidentes fronterizos habían ocurrido con Argentina a contar de 1965 y, por último, Illia fue

---

<sup>323</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, Santiago de Chile, 21 de mayo de 1966, p. 53.

depuesto en 1966. Chile se vio entonces enfrentado a un gobierno militar de derecha y no contaba con el apoyo de los militares brasileños<sup>325</sup>. Si bien los incidentes fronterizos existieron, ambas partes aceptaron un arbitraje en la zona de Palena, y se mantendría vigente el diferendo del Canal Beagle. Para 1967, Chile logra trasladar gradualmente el problema hacia un escenario que era más acorde a su tradición: *la vía jurídica*, y se sientan las bases para que una corte arbitral decida sobre el tema.

Según Manfred Wilhelmy, “(...) *la transformación de las relaciones de Chile con Argentina y Bolivia fue uno de los objetivos políticos internacionales más relevantes del gobierno Frei*”<sup>326</sup>. En efecto, las relaciones entre Chile y sus vecinos de Bolivia, Perú y Argentina fueron un tema complicado durante su período<sup>327</sup>. No obstante ello, Eduardo Frei había manifestado durante su campaña presidencial que “*no podemos vivir sin nuestros vecinos*”.

Sin embargo, la tarea no resultó fácil, en especial por lo que respecta a Argentina, país con el cual habían varias disputas pendientes en relación a la fijación de la frontera definitiva, situación que hizo muy complejas las relaciones bilaterales.

Pero como decía el Mandatario: “*Nuestro concepto de integración es práctico y se arraiga en lo inmediato. Es por ello que desde el primer día de mi gobierno me propuse colocar en un nuevo plano de amistad franca las relaciones con la República Argentina*”<sup>328</sup>

En tal sentido apuntó, en primer lugar, la declaración formada por los Cancilleres de ambos países en noviembre de 1964. Ella apuntó a dos asuntos por largo tiempo conflictivos y que obstaculizaban las buenas relaciones entre los dos países. Según la declaración, el Tribunal Arbitral designado por el gobierno de Su Majestad Británica conocería del diferendo de Palena, mientras se acordó someter a la Corte Internacional de Justicia de La Haya la cuestión del Beagle<sup>329</sup>. Al año siguiente se reunieron en Mendoza los Presidentes de Chile y Argentina, Arturo Illia, acompañados de sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores, y suscribieron una Declaración que señalaba que:

---

<sup>324</sup> Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 313, pp. 352-376 y 444-467.

<sup>325</sup> *Ibidem.*, pp. 282-295.

<sup>326</sup> *Ibidem.*, pp. 238.

<sup>327</sup> *Política y Espíritu*, N° 285, junio-agosto, 1964, p. 19.

<sup>328</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1969, p. 95.

*“(...) ambos países han recurrido siempre a las vías del derecho y a los medios de solución pacífica de los conflictos que superaron en el pasado y, en consecuencia, ratificar su invariable decisión de encauzar en la misma forma los que deben dilucidar en cualquier circunstancia”*

Además, se reiteraba lo señalado en la Declaración del 6 de noviembre de 1964, facilitando los trabajos de la Comisión Mixta que según dicha declaración trabajarían en asuntos limítrofes.

Pese a estos acuerdos, y a las exhortaciones líricas y loas que dirigió Illía, pronto surgieron los problemas reales que estuvieron a punto de dejarlos en letra muerta. Estos fueron los sucesos de Laguna del Desierto. Allí una acción bélica de gendarmería argentina, nunca adecuadamente respondida, costó la vida del teniente de Carabineros Hernán Merino, hecho que conmovió a la opinión pública y que tensó las relaciones de Chile con el gobierno de Buenos Aires.

Con el objeto de evitar los frecuentes problemas que ocurrían en las fronteras –Palena, Laguna del Desierto- el Gobierno tomó la decisión de crear la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, en 1966<sup>330</sup>.

Cabe señalar dos hitos importantes en materias limítrofes. El 1º de abril de 1965 se sometió a arbitraje, como se había previsto, de S. M. Británica el caso Palena. Poco más de un año demoró al decisión arbitral que confirmó lo que Chile había sostenido al respecto a la inamovilidad del hito 16 existente en el sector y, además, confirmó que el río Encuentro era el que Chile sostenía que era. Por otra parte, al asumir los militares en Argentina en 1966, Chile quedó aislado política y estratégicamente en el Cono Sur. El nuevo ministro argentino, Nicanor Costa Méndez, parecía decidido a no aceptar las proposiciones chilenas de arbitraje en el Beagle, lo que efectivamente ocurrió. Diversas fórmulas fueron rechazadas por uno u otro país. Finalmente, en diciembre de 1967, Chile decidió recurrir unilateralmente al arbitraje británico, alternativa que estaba abierta según el tratado de 1902.

---

<sup>329</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1969, pp. 95-96

<sup>330</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1965, p. 195. Cfr. MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1966, p. 37-38.

Pero el problema no se calmó.

El paso dado por Chile no gustó en Buenos Aires que tenía pendiente con Gran Bretaña el antiguo conflicto de Las Malvinas y el asunto fue dilatado por el gobierno de Onganía y su Canciller Costa Méndez. Con todo, un mejoramiento en las relaciones entre Argentina y Gran Bretaña, y la reunión entre Frei y Onganía en enero de 1970 abriría paso a la Declaración de Buenos Aires (junio de 1970), que marcaría el comienzo de la negociación definitiva para solucionar el problema del Canal Beagle. Esta concluiría con grandes dificultades, pero de modo satisfactorio para Chile, años después, luego que en 1978 ambos países estuvieran al borde de la guerra<sup>331</sup>.

Por otra parte, la crisis fronteriza de Laguna del Desierto había enrarecido el ambiente y Chile, para salir del paso, realizó concesiones a Argentina que se ocultaron a la opinión pública. El arbitraje de Palena fue conocido en 1967; y su resultado dejó aparentemente satisfechos a ambos gobiernos, produciéndose una breve tregua. Si bien las mejores y más pobladas tierras en disputa y la propia ciudad de Palena quedaban bajo soberanía chilena, el 71% del territorio disputado, montaña en su mayor parte, fue asignado a Argentina. En cierta medida se trató de un fallo salomónico, lo que no impidió que sectores ultranacionalistas acusaran al gobierno de estar vendiendo la soberanía nacional. Claro que en la República Argentina ocurría lo mismo<sup>332</sup>.

Otra vez las relaciones se agravaron con el incidente de la torpedera chilena “*Quidora*” en el canal Beagle. Frei Montalva debió hacer concesiones a la parte supuestamente agraviada. El comandante de la unidad fue llamado a retiro.

El último año de su mandato, Frei se reunió con el gobernante argentino Juan Carlos Onganía, y en esa ocasión, en Viña del Mar, se firmó el “Encuentro de Los Andes” que declaraba que “*Argentina y Chile reiteran su voluntad permanente de consolidar una amistad no interrumpida desde su independencia*”<sup>333</sup>.

En este sentido se abordaron como materias importantes, la integración física, los asuntos limítrofes, los problemas laborales, al protección de las

<sup>331</sup> Como es sabido la disputa se refería al Canal Beagle en el extremo sur. Estaba en disputa la soberanía de las islas Picton, Nueva y Lennox, ubicadas en la boca oriente de dicho paso entre el Atlántico y el Pacífico. Remitimos a Villalobos, Sergio: *El Beagle*, Editorial Andrés Bello, 1979.

<sup>332</sup> Olavarría Bravo, Arturo: *Chile bajo la Democracia Cristiana*, vol. III, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1966-1971, pp. 62 y ss.



riquezas marítimas, los asuntos científicos, culturales, tecnológicos, las relaciones comerciales de América Latina con la Comunidad Económica Europea, la crisis de la cooperación internacional y, finalmente, al proyección de América Latina.

Nada de ello evitó, sin embargo, la permanencia del contencioso limítrofe con Argentina y la postergación del mismo hasta sus sucesores en el poder. De hecho, Chile volvió a vivir con Argentina situaciones enojosas, cuya ocurrencia puso en claro la superioridad bélica trasandina, el asilamiento real del gobierno chileno en sus posiciones y una visión mesiánica destinada a sufrir los rudos golpes de la realidad.

Ahora bien, la situación descrita con Argentina se bien no se diferenció de otros reveses sufridos por gobiernos anteriores en Chile, como fue el caso del mismo Jorge Alessandri, sí tuvo el agravante que el discurso unilateral aplicado debilitó la seguridad del país y quitó fuerza a su posición jurídica frente a gobiernos de facto que además precedían en superioridad de medios.

Las relaciones chileno-bolivianas durante la administración Frei se iniciaron con una situación particularmente difícil. Desde hacia varios decenios estaban se habían enfriado, ante las insistentes aspiraciones marítimas de los sucesivos gobierno del altiplano. Esto iba a repercutir en el uso por parte de Chile del río Lauca, que desemboca en el lago Coipasa (Bolivia), que en 1962 origina la ruptura de vínculos diplomáticos oficiales entre ambos gobiernos, contactos que sólo se reanudarían en 1975<sup>334</sup>.

Otro problema con Bolivia ocurrió cuando se presentaron algunas dificultades en relación a un oleoducto que cruzaba territorio chileno para llegar hasta el mar y que pertenecía a YPF. El gobierno de ese país pretendió venderlo a una compañía norteamericana, la Gulf Oil. Chile se opuso aduciendo que introducir los intereses de una tercera potencia en la zona pugnaba con el tratado de 1904, que había puesto fin a la tregua que siguió a la Guerra del Pacífico. Finalmente se llegó a un acuerdo satisfactorio en febrero de 1966. En el sector chileno el oleoducto continuaría siendo operado por YPF.

Esto nos muestra que durante los seis años de gobierno demócratacristiano, no hubo relaciones diplomáticas, y que esta realidad condicionó la relación entre

---

<sup>333</sup> *El Mercurio*, 11 de enero de 1970, p. 37.

<sup>334</sup> Silva Vargas, Fernando: *Historia de Chile*, vol. IV, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 4ª Edición, pp. 755-766.

ambos países durante el período. No obstante, justo es decirlo, hubo un preocupación constante e infructuosa que se esforzó por llevar a feliz término el problema con Bolivia.

Hasta 1967, los problemas con Argentina y Bolivia se complicaron para Chile porque ambas naciones pasaron, durante el período de gobierno de Eduardo Frei, a estar gobernadas por regímenes militares con ideologías similares, razón por la cual además, podían esperar apoyo de Brasil. Pero en parte también los momentos de tirantez se explican debido al excesivo celo misionero democrático que experimentó en el poder la democraciacristiana chilena.

Con todo, se produjo un acercamiento entre Brasil y Chile, cuando Frei visitó Brasil y es muy bien recibido por el Presidente militar, da Costa e Silva, con lo que un eventual apoyo de ese país a la posición boliviana de salida al mar se desvaneció.

Con Perú se llevaron a cabo conversaciones con el gobierno de Belaúnde, relativas a las terminaciones de unas obras portuarias ya iniciadas. En parte debido al espíritu que animaba a ambos países, esforzados en sacar adelante el Pacto Andino, no hubo mayores problemas durante el gobierno de Frei Montalva.

En 1966 el Presidente chileno fue invitado para visitar Lima oportunidad que sirvió para: *“(...) darle un nuevo impulso a nuestras relaciones mutuas, específicamente en el campo económico y creamos una Comisión Mixta chileno-peruana que se encargase de llevar a la práctica estos acuerdos”*<sup>335</sup>

El golpe de Estado, que en octubre de 1968 llevó a los militares al gobierno en Lima, no produjo roces en las relaciones bilaterales. Además, aunque acentuadamente nacionalista, los militares peruanos que emprendieron la nacionalización de las compañías petroleras en manos de capitales norteamericanos (IPC), necesitaban apoyo continental en el espíritu en que se estaba dando, después del fracaso de la Alianza para el Progreso y la creación del Consenso de Viña del Mar.

Sin embargo, el gobierno de Chile no dejó de tomar nota que, depuesto en Perú el Presidente Belaúnde y reemplazado éste por el general Velasco Alvarado, Chile estaba rodeado por regímenes militares<sup>336</sup>. Con todo, como en el caso de Brasil después de 1967, el acercamiento con el Perú de los militares fue

---

<sup>335</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1967, p. 35.

mantenido más allá de las reticencias ideológicas que el carácter del nuevo régimen despertaba en el gobierno demócratacristiano chileno.

Cabe señalar, finalmente, que esa sensación amistosa perduró en las relaciones con los del Rímac durante los últimos años de Frei en La Moneda. En su último mensaje presidencial el mandatario chileno vio con satisfacción la instalación en Lima de la Junta del Pacto Andino. Asimismo, destacó la cooperación existente con el Perú y Ecuador, dentro del sistema de los países del Pacífico Sur, para la protección de las riquezas marinas alrededor de las 200 millas<sup>337</sup>.

El inicio del Plan Europa de armamentos por parte de Argentina echó por tierra las esperanzas de desarme y de un ambiente de confianza. Los esfuerzos chilenos, tal vez ingenuos, de integración y de desarme continental habían fracasado en gran medida. De algún modo, la política de promoción regional del sistema democrático ocasionó, a fines del gobierno de Frei, un importante factor de aislamiento frente al resto de los regímenes militares. Producto de ello, los frutos de su promoción internacional si bien rentables para su imagen internacional, no sirvieron de nada para acrecentar o siquiera mantener el status regional. Al contrario, Chile mostró más y más debilidad frente a sus vecinos y un consecuente deterioro de su capacidad bélica disuasiva.

Así las cosas, en 1967 Chile debió comprar un escuadrón de aviones de combate en Inglaterra debido a adquisiciones hechas por Perú, Argentina y Brasil en los Estados Unidos y Francia. Santiago comenzó activamente, entonces, a promover el Pacto Andino, no sólo como un plan piloto de integración, sino también como una maniobra consciente para contrabalancear a Argentina y terminar con la dependencia del apoyo diplomático brasileño que se hacía cada vez más difícil de conseguir. La paradoja del gobierno de Frei Montalva es que durante los cuatro primeros años de su gestión se comprometió con una política contraria a la adquisición de armamentos, en el preciso momento en que los ingresos del cobre fueron los más altos y, en consecuencia, hubo amplia disponibilidad para compras de acuerdo a las disposiciones legales vigentes. Las leyes reservadas aseguraban un porcentaje destinado a adquisición de armamentos en el extranjero. La presunción de que se contaba con una mejor

---

<sup>336</sup> Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 313, pp. 288-289.

política exterior llevó al gobierno demócratacristiano a no autorizar la transferencia de todos esos fondos.

La situación de Chile era hacia 1969 más bien complicada en el terreno de los vínculos vecinales. Se encontraba en sus fronteras con la presencia simultánea de tres gobiernos militares, con unas relaciones frías. La situación se agravaba frente a Bolivia por un litigio que había llevado a la ruptura de relaciones diplomáticas y por el problema territorial chileno-argentino. Por lo demás, era obvio que, en general, para los regímenes militares las transformaciones y programas como los propiciados por la democracia cristiana eran de tipo izquierdizante y por lo tanto divergentes de la ortodoxia doctrinaria del pensamiento militar. Así, resultaba natural que mirasen con recelo las repercusiones que para sus propios problemas pudieran tener las realizaciones de un Gobierno civil empeñado en una *“Revolución en Libertad”*<sup>338</sup>.

En los años sesenta, Chile gozó de una increíble bonanza debido no sólo al precio histórico que alcanzó el cobre -y que fue el más alto del siglo XX-, o a que contó con los niveles más elevados de ayuda per cápita en Latinoamérica, sino que también a su holgada situación internacional multilateral. Es así que Chile pasó a pertenecer a una categoría particular de país-modelo -en igual pie que Irán, Filipinas y Corea- que Washington estimaba necesario promover como ejemplo continental, paralelo o contraste a la Revolución Cubana. Creemos que la notable diferencia de ayuda a Chile denota, en alguna medida, una cierta voluntad de Washington para promover el modelo chileno (*show-case*) y ejemplifica la *special relation-ship* que se tenía con la Casa Blanca.

Reflejo de este compromiso político hacia Chile, es que durante esos años Estados Unidos estuvo dispuesto a aceptar una actitud más independiente del país sudamericano, sin que esto significara retirar su apoyo económico y político.

Así, la ayuda económica norteamericana y europea sirvió para financiar los planes reformistas de Frei e implementar proyectos de baja rentabilidad económico-social, pero de elevados dividendos políticos. Planes como el de Reforma Agraria y la Promoción Popular difícilmente hubiesen podido ser realizados de no mediar estas condiciones. El impacto inmediato del gasto en

---

<sup>337</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1969, p. 9.

amplios sectores largamente postergados fue inesperado: se produjo una revolución de expectativas de proyecciones insospechadas. De esta manera la Administración Frei ingresó en un círculo vicioso en que más reformas despertaban más demandas, y éstas, a su vez requerían de más fondos; una vez ampliados los programas se volvía a repetir el ciclo.

Por cierto que esta política terminó por generar altos niveles de expectación e insatisfacción al no aumentar sustancialmente esos recursos hacia el fin del período gubernamental; ello se tradujo en el aumento de la clientela electoral de los partidos de izquierda. El resultado último fue la elección del candidato presidencial de la Unidad Popular, Salvador Allende Gossens, en 1970.

Esto fue advertido por quienes dirigían la política en el país y tomaron ventaja de ello. Los éxitos multilaterales y la popularidad de Chile dentro de Europa y el grupo afroasiático fueron tomados como el hecho dado. Alessandri utilizó limitadamente esta creciente popularidad en el asunto cubano; Frei la empleó con bastante más propósito -y eficacia- para influir en la política latinoamericana, para proyectar la imagen chilena en Europa y para disenter de Estados Unidos cuando le pareció necesario. Durante el período de Allende el Canciller Almeyda la empleó a fondo -casi hasta agotarla- para realinear a Chile dentro de la otra esfera de hegemonía mundial y para generar apoyo dentro del Tercer Mundo y la Europa liberal<sup>339</sup>.

Si bien es cierto que Chile utilizó esta ventaja, no lo es menos el que también desarrolló una adicción a la dependencia de la ayuda norteamericana. Sin darse cuenta se había convertido en una democracia subsidiada, que se sentía segura de sí misma y había dejado de distinguir los límites entre lo real y lo imaginario, entre lo permanente y lo pasajero. De aquí a la banalización de la política exterior chilena hubo sólo un paso.

<sup>338</sup> Al respecto, véanse los comentarios relativo al entorno vecinal chileno en *Documento Confidencial N° 9/2, Dirección de Relaciones Internacionales, Asuntos Americanos*, dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. 14 de enero de 1969, ARHMINRECh.

<sup>339</sup> Sobre la política exterior del gobierno de la Unidad Popular existe una nutrida información, destacamos: Almeyda, Clodomiro: *“La política exterior del gobierno de la Unidad Popular en Chile”*, en Gil, R.; Lagos, R. y Landsberger, H. (Eds.): *Chile: 1970-1973*, Madrid, Tecnos, 1977; Kaufman, Edy: *“La política exterior de la Unidad Popular chilena”*, *Foro Internacional*, N° 66, octubre-diciembre, 1976; Zylberberg, Jacques y Monterichard, Miguel: *“An abortive attempt to change foreign policy: Chile 1970-1973”*, en Holsti, K. J. (et. al.): *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*, Londres, Boston, Sydney, George Allen and Unwin, 1982; Sigmund, Paul E.: *“The USSR, Cuba and the revolution en Chile”*, en Donaldson,

### C. Cambio y continuidad en la política exterior chilena<sup>340</sup>.

El período que sigue al término de la II Guerra Mundial significó para el sistema mundial una expansión considerable. Despuntaron nuevos Estados-naciones independientes, producto del acelerado proceso de descolonización iniciado en la década de los cincuenta; se formaron diversos organismos mundiales y regionales, que abarcaban áreas muy diversas, además, el vertiginoso avance de la ciencia y la tecnología produjo importantes aumentos en el nivel de interacción entre un creciente número de actores mundiales.

Por otra parte, y a medida que transcurría el tiempo, también se produjo una evolución en el sistema internacional cuando el clásico esquema de la *guerra fría*, dio paso en los años sesenta a un modelo de *detén* más descentralizado, cuya fisonomía se distinguía por la irrupción de nuevos actores regionales, por el renacimiento económico europeo y nipón, la desintegración progresiva de los

---

Robert H. (ed): *The Soviet Union in the third world: Successes and Failures*, Boulard, Colorado, Westview Press, 1981; Fermandois, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269.

<sup>340</sup> Los cuarenta años que van desde 1950 a 1990 han sido tratados por diversos autores, quienes han cubierto períodos o temas particulares; sin que hasta el momento se hayan entregado visiones globales y sistemáticas de la misma, sin embargo hemos tenido a la vista: Sánchez, Walter y Pereira, Teresa (Eds.): *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977; Wilhelmy, Manfred: *Chilean foreign policy: The Frei government. 1964-1970*, Ph. D. Thesis, University of Princeton, (Anna Arbor: UMI, 1973); Wilhelmy, Manfred: *“Christian Democratic ideology in Inter-American politics: The case of Chile, 1964-1970”*, en Blachman, Morris y Hellman, Ronald: *Terms of conflict: Ideology in Latin American politics*, Philadelphia, Institute for study of human issues, 1979, pp. 129-160; Wilhelmy, Manfred: *“Hacia una análisis de la política exterior chilena contemporánea”*, Valparaíso, ICSD, 1979 (publicado también bajo el mismo título en *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol. 12, 1979, pp. 440-471); Wilhelmy, Manfred: *“Política, burocracia y diplomacia en Chile”*, *Estudios Sociales*, N° 35, 1983; Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269; del mismo autor *“De una inserción a otra: Política exterior de Chile. 1966-1991”*, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, N° 96, octubre-diciembre, 1991, año XXIV, pp. 433-455; del mismo autor: *“La política exterior chilena, 1958-1984: Continuidad y cambio”*, *Cruz del Sur*, Universidad Católica de Valparaíso, N° 4, primavera, 1987, pp. 85-103; Muñoz, Herald: *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago de Chile, Ediciones Ornitórrinco, 1986; Orrego, Francisco: *Participación de Chile en el sistema internacional*, Santiago de Chile, Editorial Gabriela Mistral, 1974; Fermandois Huerta, Joaquín: *“Chile y la cuestión cubana, 1959-1964”*, *Historia*, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 17, 1982, pp. 113-200; Meneses, Emilio: *“Política exterior chilena: Una modernización postergada”*, *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos (Chile), N° 12, Primavera, 1983, pp. 123-134; Meneses, Emilio: *Coping with decline: chilean foreign policy during the twentieth century. 1902-1972*, Ph. D. Thesis, University of Oxford, 1987; Pittman, Howard: *“Chilean foreign policy: the pragmatic pursuit of geopolitical goals”* en Lincolc, J & Ferris, E. (Eds.): *The dynamic of Latin American foreign policies: Challenger for the 1980's*, Boulder Westview Press, 1984, pp. 125-135; van Buren, Mario: *Op. Cit.*, nota 230; Heine, Jorge: *¿Timidez o pragmatismo? La política exterior de Chile en 1990*, Documento de Trabajo Prospel, N° 21, septiembre, Santiago, 1991; Fermandois, Joaquín y Rojas, Francisco: *“La reinserción internacional de Chile”*, *Cono Sur*, vol. X, N° 1, FLACSO, enero-febrero, 1991; Yopo, Boris: *“Debate y consenso en la política exterior de Chile”*, *Cono Sur*, Universidad Católica de Valparaíso, vol. X, N° 4, FLACSO, julio-agosto, 1991; Tomassini, Luciano: *“La política exterior de Chile en América Latina”*, *Cono Sur*, vol. IX, N° 2, FLACSO, enero-febrero, 1990; Frühling, Hugo: *“Proyecto social interno y política exterior: La experiencia chilena desde Frei a Pinochet”*, en Portales, Carlos: *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, F. C. E., 1983, pp. 223-254; Van Klaveren, Alberto: *“Chile: la política exterior de la transición”*, *América Latina/Internacional*, otoño-invierno, 1994, pp. 47-64; Varas, Augusto: *“Política exterior y democracia en Chile”*, en *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, tomo II, (Juan Carlos Puig, compilador), pp. 392-402; Aylwin, Patricio: *“Chile: Política internacional del futuro gobierno democrático”*, *Cono Sur*, Flacso, Chile, vol. IX, N° 1, enero-febrero, 1990, pp. 10-16; Wilhelmy,

bloques políticos-ideológicos, y un diálogo más estrecho entre Washington, Moscú y Pekín.

Manfred Wilhelmy distingue tres subculturas en la conformación de la política exterior chilena del período: la dominante-moderada, la revolucionaria y la tradicionalista-integrista. Bajo esta perspectiva, el primer tipo predominó en el período 1946-1970, y el segundo en los años 1970-1973; y el tercero durante los años de la dictadura.

Tomando en cuenta dicha interpretación, podemos sostener que, desde los años cincuenta hasta el golpe militar de septiembre de 1973, el estilo de diplomacia predominante en Chile era uno *civil-pragmático*, caracterizado por el énfasis en el derecho internacional, el reconocimiento práctico de las realidades del poder mundial y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en los asuntos de política exterior; los aspectos prácticos de la postura tradicional de Chile en materia internacional ya han sido suficientemente destacados por Orville G. Cope quien señala que hacia los años sesenta y setenta se advierte una clara conciencia sobre el funcionamiento y el manejo del sistema internacional<sup>341</sup>.

La política exterior chilena de la inmediata segunda posguerra continuó una evolución que se venía manifestando desde el período de interguerras. Esta se vinculaba estrechamente al lugar que ocupaba el país en la escala del poder internacional, poder que en el concierto mundial comenzó a sufrir un permanente deterioro a contar de la Primera Guerra Mundial. Durante la *guerra fría*, Chile estuvo alineado con el bloque occidental que conducían los Estados Unidos, relación que venía ya desde la II Guerra Mundial cuando el país apoyó la causa aliada suministrado su cobre al precio que fijó la gran potencia del norte<sup>342</sup>.

Podríamos decir, por otro lado, que las relaciones exteriores chilenas se suscribieron en el período de la segunda posguerra, fundamentalmente, en torno

---

Manfred e Infante, M<sup>a</sup> Teresa: “La política exterior chilena en los años 90: El gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones”, *Estudios Sociales* (CPU), N° 75, trimestre 1, 1993, pp. 97-112.

<sup>341</sup> Cope, G. Oliver: “Chile”, en Davis, E. Harold & Wilson, C. Larman (et. al): *Latin American foreign policies: An analysis*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1975, p. 231.. Véase también Fortin, Carlos: “Principled pragmatism in the face of external pressure: The foreign policy of the Allende government”, en Hellman, G. Ronald & Rosenbaun, John (Eds): *Latin America: The search for a new international role*, New York, John Wiley and Sons, 1975, pp. 217-245.

<sup>342</sup> Uno de los hechos más relevantes, que dan muestra del alineamiento de Chile con los Estados Unidos, ocurre cuando el Presidente de Chile, Gabriel González Videla (1946-1952), que llegó al poder como abanderado de una coalición política integrada por el Partido Comunista, decide en 1947 expulsarlos del gobierno, acusándolos de participar en una conspiración internacional liderada por la Unión Soviética y destinada a privar a los Estados Unidos de las materias primas que enviaba Chile. Luego vino la ruptura de

a tres hechos determinantes: las relaciones con Estados Unidos -considerado un objetivo fundamental para desarrollar la economía y mantener la estabilidad interna-, la participación en el Sistema Interamericano y las relaciones vecinales. Las tres estuvieron estrechamente vinculadas y, de algún modo, fueron interdependientes. Factores y tendencias de política regional y nacional que venían evolucionando desde los años de la preguerra también afectaron ésta época, pero no fue lo único.

De hecho, la política de alineamiento militante de Chile al lado de los Estados Unidos queda claramente establecida cuando el Presidente, Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) declara en 1953 que:

*“(...) frente al conflicto ideológico que divide a la opinión mundial (...) el país ha expresado en repetidas ocasiones tanto por mi conducto como por el de personeros oficiales, su adhesión inamovible a la causa de la cultura y la democracia en Occidente. Estamos junto a los pueblos libres y en contra del imperialismo comunista, que pretende esclavizar al mundo bajo la fórmula del más oprobioso de los regímenes políticos que conoce la historia”<sup>343</sup>*

Se debe considerar, además, que a contar de mediados de los años cincuenta un fenómeno no menor se agregaría -el proceso de descolonización asiático y africano-, que vino a multiplicar por tres el número de Estados independientes en el globo. Entonces a lo disminuido de la posición chilena en el hemisferio occidental, se sumó la caída del peso específico de ese grupo de naciones como conjunto en el mundo.

Para paliar en parte aquel menor poder relativo, la diplomacia de Santiago recurrió entonces durante éste período a la construcción de una “*imagen*” y de un “*prestigio*” internacional del país. En cuanto menos poder relativo se tuvo, más dependiente se fue haciendo de aquel “*status*”. Chile vivió entonces una serie de momentos estelares, entre ellos, en 1948, cuando denostó a la URSS en la ONU y exigió una investigación por los hechos ocurridos en Checoslovaquia; con el

---

relaciones con Checoslovaquia, la Unión Soviética y la expulsión del país de miembros del cuerpo diplomático yugoslavo acusados de subversivos.

<sup>343</sup> MPR, S. E. Carlos Ibáñez del Campo, 21 de mayo de 1955, p. III.



nombramiento de Monseñor José María Caro como primer cardenal de la Iglesia chilena; en 1945 cuando se le otorgó el Premio Nobel de Literatura a la poetisa y maestra rural Lucila Godoy Alcayaga, conocida universalmente como Gabriela Mistral.

Así también, la creación de la ONU en 1945, fue otro espacio que se abrió para que numerosos chilenos vincularan su nombre a ella, con actuaciones meritorias. Por ejemplo, en 1948 Benjamín Cohen fue designado Secretario General de Asuntos de Información del organismo internacional.

Dentro de la organización, las delegaciones chilenas dieron siempre especial importancia al Consejo Económico y Social, y trataron de tener allí una voz que representara al país con tecnicismos y buen nivel. Como reconocimiento a esta labor en 1948 la entidad mundial decidió, como hemos dicho antes, que la sede de la CEPAL para América Latina se ubicara en Santiago de Chile.

En el plano regional, la administración de Carlos Ibáñez del Campo impulsó las demandas de mayor cooperación económica. La delegación chilena a la X Conferencia Interamericana planteó la necesidad de realizar una reunión de Ministros de Hacienda o Economía para discutir alternativas frente a las dificultades comerciales y de financiamiento que presentaba América Latina. Esta reunión se realizó en Río de Janeiro a fines de 1954, y en ella se acordó crear una comisión destinada a estudiar un plan de organización financiera regional, que estuviera en armonía con el sistema financiero internacional existente, en ese momento. Del trabajo de esa comisión surgiría luego el proyecto del BID el que cristalizó al año siguiente y que tuvo en el chileno Felipe Herrera Laene a su primer presidente.

Chile presidió, en 1955, la X Asamblea General y Rudecindo Ortega fue presidente de la I y II Asamblea Extraordinaria de la ONU. Asimismo, participó desde un comienzo en todas las reuniones destinadas a organizar la economía mundial en la segunda post guerra. Ya en 1943 estuvo presente en Bretton Woods. Más tarde integró todas las reuniones que dieron origen al BM, FMI, GATT, entre otras<sup>344</sup>.

---

<sup>344</sup> El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento, conocido mejor como Banco Mundial, entró en funciones en junio de 1946, con un capital de US\$ 100 millones. El FMI fue creado para estabilizar el cambio internacional y evitar las enormes fluctuaciones monetarias que el mundo había conocido entre 1919 y 1933. El GATT fue suscrito el 30 de octubre de 1947, en Ginebra, y entró en vigor el 1º de enero de 1948, su creación obedeció al deseo de eliminar del comercio entre las naciones todos los obstáculos

De esta forma, luego de la Segunda Guerra Mundial el esquema en el que se asentó la formulación de la política exterior chilena se centró casi exclusivamente en consideraciones de mecánica diplomática y, por su intermedio, en promover la denominada *“imagen internacional de Chile”* y así aumentar la popularidad y el prestigio nacional en los foros internacionales.

Es, en todo caso, una situación paradójica ya que, por una parte, Chile estaba en su punto más bajo de poderío internacional y, por otra, gozaría de uno de los *status* más altos en el sistema internacional a lo largo de la década de los cincuenta y sesenta. Pero aquella situación de holgura basada en la *“imagen”* no podía durar definitivamente puesto que estaba apoyada en una coyuntura favorable y pasajera. En efecto, toda imagen, buena o mala, para que exista debe necesariamente operar en la mente de aquellos que observan. No cabe duda que la política exterior chilena llegó a ser diestra en su administración, pero también el país se hizo extremadamente dependiente de ella. Se puso énfasis en la cooperación internacional, participación activa en las organizaciones multilaterales y en la proyección de una influencia basada en una supuesta *“superioridad”* cultural y en la solidez de las instituciones políticas nacionales.

Como hemos dicho anteriormente, en el período que va desde la Conferencia de la ONU en San Francisco hasta el Pacto de Río en 1947, la política exterior chilena buscó también el medio más decoroso de alinearse a los Estados Unidos y obtener con ello los beneficios que requería su economía. Las finanzas públicas habían sido manejadas en constante déficit desde 1939, y la política económica dominante era de tendencia inflacionista<sup>345</sup>. Mientras tanto Washington había pospuesto toda transferencia de material bélico a los países del hemisferio hasta no obtener de ellos el necesario alineamiento político-estratégico, el que llegaría en el encuentro de Río.

El Tratado de Río de Janeiro de 1947, conocido también como TIAR, logró entonces el objetivo norteamericano de poner el hemisferio dentro del esquema de defensa occidental y por el momento la amenaza de la URSS quedó razonablemente alejada, aunque no del todo conjurada. La idea base era un

---

proteccionistas que alteraban el libre juego del mercado de “mercancías” y obligar a los gobiernos a respetar la libertad de intercambio y la libre competencia. El GATT entro en vigencia en Chile por Decreto N° 229 del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha 15 de marzo de 1949.

<sup>345</sup> Mamalakis, Markos: *The growth and structure of the chilean economy: from independence to Allende*, Yale University Press, 1976, New Haven, p. 95.

acuerdo de seguridad colectiva pensado para proteger a la región de ataques extracontinentales, pero que en el marco de la guerra fría pasó a transformarse en un instrumento de apoyo a los intereses norteamericanos.

Al respecto el representante de los Estados Unidos ante la OEA, Joseph John Jova, declaraba que: *“Estados Unidos considera el Tratado de Río uno de los principales pilares del sistema interamericano y estimamos esencial su preservación como instrumento efectivo de la seguridad colectiva y de pacificación para este hemisferio”*<sup>346</sup>

Chile hizo su parte al respecto, la administración de Gabriel González Videla expulsaría a los comunistas de la alianza gobernante, y el Congreso los declaró fuera de la ley ese mismo año<sup>347</sup>. Si bien el texto proscribía los partidos de inspiración totalitaria, en los hechos la ley iba dirigida en exclusividad al Partido Comunista chileno que era el más grande y mejor organizado de América Latina.

Durante esta Administración se le asignaron a Chile porciones significativas de los programas de ayuda de postguerra y del Punto IV del Plan Marshall; así obtuvo el 5% de la asistencia económica y militar (3% de la económica y 14% de la militar) y 16% de los créditos del Eximbank otorgados cuando Harry Truman estaba en la Casa Blanca.

La llegada, por segunda vez, de Carlos Ibáñez del Campo a la Presidencia en 1952 causó bastante alarma en Estados Unidos. El fantasma de una alianza fascista en el Cono Sur, conjurada diez años atrás, volvía a aparecer. Pero los temores norteamericanos resultaron ser infundados; Ibáñez no apostó sus cartas a Buenos Aires, había demasiados factores en contra de una política independiente de los Estados Unidos.

En opinión de un especialista de la historia diplomática *“Ibáñez, fuera de un acercamiento, más sentimental que efectivo, con la Argentina de Perón, no*

<sup>346</sup> Traducción extraoficial de la declaración efectuada por el representante de los Estados Unidos, en la OEA, Joseph John Jovan en la Subcomisión Primera de la Comisión Especial de la OEA, respecto del Tratado de Asistencia Recíproca o Tratado de Río. Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de los Estados Unidos de América, Santiago de Chile, Doc. 82801.

<sup>347</sup> Ley N° 8987 sobre Defensa Permanente de la Democracia, de 3 de septiembre de 1948, proscribió al Partido Comunista. Fue derogada y reemplazada por la Ley N° 12.927 de 6 de agosto de 1958 sobre Seguridad Interior del Estado. Cfr. Huentemilla, Eladio: *Antecedentes de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992; Daire, Omar: *Derogación de la Ley de Defensa de la Democracia: Legalidad del comunismo. Chile 1958*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.

Santa Cruz, Hernán: *La evolución de la política exterior de Chile en Naciones Unidas*, mimeo, Santiago, 10 de noviembre de 1982.

*manifestó un gran interés por la política exterior. La frenética rotativa de ministros de Relaciones Exteriores -índice claro de las prioridades de un gobernante-, revela la evidencia de ese punto*<sup>348</sup>.

El país siguió fuertemente alineado con la gran potencia del Norte, aunque Chile continuó con su política de reclamar amistosamente el descuido -y el deber-económico hacia Latinoamérica<sup>349</sup>.

Reafirmando sus postulados el Presidente Ibáñez sostuvo que “(...) la política exterior de mi gobierno se ha mantenido inalterablemente dentro de la órbita de la civilización de Occidente. En esta forma contribuimos a robustecer el sistema democrático del mundo libre contra las acechanzas y amenazas del comunismo internacional”<sup>350</sup>.

Esta continuidad en política, o al decir de Barros Van Buren, la preferencia por un paso canino, carente de ambiciones y huérfano de grandes iniciativas en las relaciones exteriores, no significó que Ibáñez renunciara a su proverbial nepotismo ni tampoco que dejara de hacer la purga más grande en el Servicio Exterior desde la efectuada por el Frente Popular chileno en 1939<sup>351</sup>.

Con todo, durante el gobierno de Ibáñez, Chile obtuvo el 9% de la asistencia económica y militar otorgada por Washington a América Latina (8% de la económica y 12% de la militar) y un 4% de los créditos del Eximbank

La política exterior chilena continuaba entonces con un discurso de guerra fría, haciendo énfasis en su carácter democrático y anticomunista, lo que aseguraba un trato cordial con la gran potencia del norte<sup>352</sup>. La actitud económica hacia el gobierno de los Estados Unidos se centró en enfatizar la ayuda directa a través de las organizaciones mundiales, debido al deterioro de los términos del intercambio y a que las remesas de las empresas privadas norteamericanas que

<sup>348</sup> Barros Van Buren, Mario: *Op. Cit.*, nota 230, p. 833. Durante la administración Ibáñez (1952-1958) ocuparon el Ministerio de Relaciones Exteriores los siguientes cancilleres: Arturo Olavarría, Oscar Fenner, Tobías Barros, Roberto Aldunate, Osvaldo Koch, Kaaren Olsen, José Serrano, Enrique Barbosa, Osvaldo Sainte Marie y Alberto Sepúlveda. Sobre estas ideas de Ibáñez remitimos a Wilhelmy, Manfred: “*Democracia, autoritarismo e integración. El caso chileno*”, en *Sociedad, Política e Integración*, Santiago de Chile, CINDE, 1982.

<sup>349</sup> En 1954, Chile votó a favor de una Resolución que declaraba incompatible al comunismo con la concepción de libertad continental. Véase Boye, Otto: “*Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas*”, *Mensaje*, vol. XX, Nº 202-203, octubre, 1971; Parkinson, Fred: *Latin America, the Cold War and the world powers, 1945-1973*, Sage, London, 1974.

<sup>350</sup> MPR, Carlos Ibáñez del Campo, 21 de mayo de 1957.

<sup>351</sup> Melo, Luis: “*Trayectoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y los problemas de conducción de la diplomacia chilena*” en Sánchez, Walter y Pereira, Teresa: *Op. Cit.*, nota 340, p. 122.

<sup>352</sup> Como ejemplo, véase MPR, Carlos Ibáñez del Campo, Santiago de Chile, 21 de mayo de 1955, p. III.

explotaban los recursos naturales del continente superaban sus inversiones<sup>353</sup>. En este sentido, la estrategia verbal chilena antecede por más de dos décadas a la que posteriormente pasaría a ser la retórica habitual de los países del Tercer Mundo. Ese *discurso* empezó lentamente a ablandar la conciencia del gobierno estadounidense, y la ayuda norteamericana comenzó a fluir nuevamente a contar de 1956, aunque no fue distintamente favorable a Chile si se la compara con otros países latinoamericanos.

#### **D . Las orientaciones de la política exterior de Alessandri. 1958-1964.**

Jorge Alessandri Rodríguez nace en 1896 y se forma moral e intelectualmente entre esa fecha y 1919; año en el que se titula de ingeniero civil en la Universidad de Chile. Hijo del ex Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, fue diputado independiente por Santiago entre 1926-1930 y senador con ese mismo carácter y por esa misma circunscripción en el año 1956. Tuvo cargos ejecutivos en empresas públicas y privadas. Alessandri murió a los noventa años de edad en 1985.

Jorge Alessandri, que según un historiador es el último de los gobernantes de la etapa que corresponde al “*Presidente negociador*”, llega al poder en 1958, por la fuerza del espíritu de rechazo de los partidos políticos y gobierna compartiendo el poder con ellos<sup>354</sup>.

Los principios que guiaron su política exterior fueron señalados durante su campaña presidencial. En efecto, su discurso-programa de 1958, Alessandri afirmaba la necesidad de ajustar la política exterior a la tradición chilena, así como a la escasez y limitación de los recursos, y medios de acción con que contaba el país<sup>355</sup>. Al mismo tiempo, destacaba la pertenencia de Chile al mundo occidental; si bien, ello no podía desvirtuar la “*personalidad definida*” que tenía Chile o

<sup>353</sup> U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the U. S. from colonial times to 1970*, U. S. Bureau of Census, Washington D. C., 1975, Part III, p. 875. Sobre la política económica chilena en el período remitimos a Sierra, Enrique: *Tres ensayos de estabilización en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969; French-Davis, Ricardo: *Políticas económicas en Chile. 1952-1970*, Editorial Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1973; Tironi, Ernesto: “*El comercio exterior en el desarrollo chileno: una interpretación*” en Zahler, Roberto (et. al.): *Chile: Treinta y cinco años de discontinuidad económica. 1940-1975*, ICHEH, Santiago de Chile, s/f; de la Cuadra, Sergio y Hachette, Dominique: *Apertura comercial: Experiencia chilena*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1992.

<sup>354</sup> Bravo Lira, Bernardino: *Op. Cit.*, nota 258, p. 43; Bertelsen Repetto, Raúl: “*La crisis del constitucionalismo chileno*”, *Cruz del Sur*, N° 1, Valparaíso, 1975, Versión revisada de la lección inaugural del año académico, 1975 en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, ahora en *Anuario de Derecho Administrativo*, N° 1, Santiago de Chile, 1975-1976, pp. 91 y ss.

<sup>355</sup> *Panorama Económico*, N° 194, agosto de 1958.

impedir que se tomaran las decisiones dictadas por el interés nacional en las relaciones con otros países<sup>356</sup>.

En el marco de una política internacional ajustada al *señorío* y a la *sobriedad* de la tradición diplomática chilena, la singularidad de los problemas de Chile impedían, a juicio de Alessandri, ligar el remedio de aquellos a soluciones de conjunto. Decía al respecto que: *“La escasez de nuestros recursos y la limitación de nuestros medios de acción son incompatibles con un gran despliegue diplomático, así como con actitudes resonantes frente a los grandes problemas mundiales”*<sup>357</sup>.

Y agregaba, más adelante, *“por estrecha que sea la amistad con otros países, no debemos asociar nuestro porvenir a soluciones indiscriminadas de conjunto, sin tomar los resguardos adecuados para nuestros intereses fundamentales”*<sup>358</sup>.

Alessandri creía importante buscar un mayor entendimiento con Estados Unidos, lo que no significaba en modo alguno apoyar de forma irrestricta las orientaciones emanadas del gobierno de Washington, ya que tal actitud, afirmaba en su programa, *“(…) puede ser interpretada como una adulación que no se aviene con la dignidad nacional”*.

No siendo un innovador en política exterior, podríamos decir que en el frente externo su gobierno se movió dentro de cauces conservadores y, fundamentalmente, sostenedores del *status quo* en el Sistema Interamericano. Su visión estaba alimentada por la creencia de una suerte de armonía natural entre los intereses políticos y económicos de Chile –implícitamente América Latina también- con los de Estados Unidos y Europa Occidental. No obstante, Alessandri defendió como pilar de su línea de acción la independencia de Chile en la toma de decisiones, así como el respeto a los tratados internacionales, en consonancia con la tradición legalista de la diplomacia chilena<sup>359</sup>.

<sup>356</sup> La idea de la pertenencia de Chile al mundo occidental fue recurrente, a modo de ejemplo, remitimos a Discurso- Programa de la Campaña Presidencial, 31 de octubre de 1957, MPR, 21 de mayo de 1959 y Discurso en el Club de la Prensa Extranjera de Nueva York, 14 de diciembre de 1962, Discurso en las ONU, 15 de diciembre de 1962, entre otros.

<sup>357</sup> Discurso- Programa de la Campaña Presidencial, 31 de octubre de 1957.

<sup>358</sup> *Ibidem*.

<sup>359</sup> Un ejemplo de ello, se verificó cuando ante la nulidad del Protocolo peruano-ecuatoriano de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942, planteado por el gobierno de Quito; Chile reiteró *“(…) nuestra tradicional posición de absoluto respeto a los Tratados (...) y que estos no pueden ser invalidados por la voluntad unilateral de las Partes...”*. Véase Cable Nº 76, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Política Exterior, Santiago 23 de marzo de 1961, foliado 02372, en ARHMINRECh, 1960. También Cablegrama Nº 1,

Asimismo, su gobierno se caracterizó por una línea política internacional de prescindencia en los asuntos internos de los demás países y la autodeterminación de los pueblos<sup>360</sup>.

En un discurso ante las delegaciones asistentes al IX Período de Sesiones de la CEPAL, declaraba que:

*“Chile reitera su adhesión al principio de autodeterminación de los pueblos y estima que este debe expresarse periódicamente por los cauces de la democracia representativa; defiende sin desmayos la intangibilidad de los tratados y la vigencia de un régimen de derecho para resolver las disputas; propicia el arreglo pacífico de todos los conflictos; se opone a la intervención en los asuntos internos de los Estados, incluyendo aquella que se realiza por medio de la subversión o infiltración, y recuerda, al mismo tiempo, que la comunidad mundial y los países americanos se han comprometido solemnemente a adoptar medidas colectivas para detener, repeler o prevenir una agresión y corregir toda situación que ponga en peligro la paz y la seguridad”.*

*“Tal es la concepción integral de mi Gobierno sobre la paz y la seguridad –tan aplicable en el plano mundial como en el interamericano- que ha presidido y seguirá presidiendo nuestra política exterior”<sup>361</sup>*

En su discurso en la sesión inaugural de la V Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada en Santiago de Chile entre el 12 y el 18 de agosto de 1959, Alessandri explicitó estas ideas:

---

foliado 00005, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Departamento Político, Subdepartamento de Organizaciones Internacionales y Conferencias, Sección OEA, Santiago de Chile, 2 de enero de 1961, ARHMINRECh.

<sup>360</sup> MEMOMINRECh, 1959, V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, p. 388. Véase en el mismo sentido el Discurso del presidente de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Germán Vergara Donoso, en la sesión de apertura, 12 de agosto de 1959, MEMOMINRECh, 1959, p. 394.

<sup>361</sup> Discurso inaugural del Presidente de Chile, Jorge Alessandri, ante el IX Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile, 4 y 16 de mayo de 1961, en MEMOMINRECh, 1961, p. 168.

*“Se ha dicho que la independencia es para los Estados lo que la libertad para los individuos. La independencia es la libertad de los Estados. La intervención es un atentado contra esa libertad. Esto es efectivo y nada podríamos aceptar que vulnere este principio. En esta materia debe procederse con extrema prudencia, por que las excepciones pueden conducir a nuevos argumentos que en definitiva lleven al término de la soberanía, lo cual resulta tanto más grave mientras más pequeñas sean las naciones”<sup>362</sup>.*

En la ocasión, se aprobaron numerosas resoluciones de especial trascendencia para el sistema interamericano: afianzamiento de la paz y la seguridad, fiel cumplimiento de los tratados, y se asentó, por otra parte, como principio fundamental del Derecho Internacional Americano el de la no intervención<sup>363</sup>.

Con todo, y a pesar de la adscripción de Chile al mundo occidental, se llevaría una política muy particular en relación a la *cuestión cubana*, muy contradictoria con la Casa Blanca y con gran parte de los Estados latinoamericanos. Este hecho, en todo caso, colisionó un dogma fundamental de la tradición diplomática chilena (respecto de los tratados), y finalmente se rompió con Cuba en agosto de 1964. Pero antes de ello, su administración se opuso a la censura contra la isla expresada en la ruptura de relaciones, que se propugnó desde el gobierno de los Estados Unidos a partir de 1962.

El Primer Mandatario definió claramente la posición de Chile, cuando dijo estar convencido que sólo acatando rigurosamente los principios de la libre determinación de los pueblos, de no intervención y de cumplimiento de los tratados, América Latina podría asegurar su desenvolvimiento y Chile salvaguardar sus legítimos derechos<sup>364</sup>.

Cuando el 11 de agosto de 1964 Alessandri accedió a romper relaciones con La Habana, lo hizo obligado por una resolución de la OEA a la cual Chile estaba

<sup>362</sup> Panorama Económico, Nº 194, agosto de 1958. El discurso presidencial con el que se inaugura este importante encuentro, expresa los puntos de vista de Chile en materia de política continental y reafirma la adhesión del país al ideario jurídico-político que se había venido construyendo a través de los años.

<sup>363</sup> Véase Oficio Nº 17234, de Fernando Donoso Silva al Embajador Representante de Chile ante la OEA, Washington D.C., en Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Político, Subdepartamento de Organizaciones Internacionales y de Conferencias, Sección OEA, Santiago, 16 de diciembre de 1960, ARHMINRECh.



vinculado por un tratado. De hecho la delegación chilena, a duras penas, había aprobado la condena al comunismo en la Declaración San José:

En las propias palabras del gobierno:

*“La delegación chilena mantuvo una defensa inalterable de principios que son básicos en su política internacional, como el de la no intervención, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, las normas sobre democracia representativa y el respeto a los derechos humanos”<sup>365</sup>*

En este punto, la política exterior hizo énfasis en la no intervención, entre otras razones, *“(...) por motivaciones de tradición diplomática chilena”<sup>366</sup>*.

Sería erróneo interpretar lo anterior como una adhesión de Alessandri al régimen cubano, situación que clarificó en la Quinta Reunión de Cancilleres celebrada en Santiago de Chile y convocada a raíz de las tensiones entre la democracia venezolana y la dictadura dominicana. El Presidente enfatizaría su defensa de la democracia como sistema político. En sus palabras:

*“(...) no se ha logrado hasta ahora un mejor sistema de convivencia social que aquel que se inspira en el alto culto de los grandes valores del espíritu y en el estricto respeto de los derechos humanos. Este permite alcanzar el progreso y el bienestar colectivos y abre a los hombres al amplio horizonte, en el cual con libertad pueden expresar su pensamiento, desarrollar sus capacidades y cumplir la misión a que están llamados”<sup>367</sup>*

En parte, presionado por las adhesiones que la triunfante revolución cubana estaba atrayendo en el continente, pero también producto de una línea de

---

<sup>364</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1964.

<sup>365</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1962, p. 62.

<sup>366</sup> Fernando Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 162. Véase, a modo de ejemplo, Comunicado Oficial del Gobierno de Chile respecto de denuncias venezolanas contra Cuba en *Aerograma recibido OEA*, 1964, N° 303, *Cable N° 65, Chile OEA Washington, Resutelex 104, Santiago, 18 de abril de 1964*, firmado por el Canciller Phillippi, que en su letra A.- precisa que Chile es *“fiel a su política de no intervención”*, ARHMINRECh.

pensamiento propia, Alessandri no dudaba en afirmar que estaba firmemente convencido de la directa vinculación que existía entre el desarrollo económico y la estabilidad política<sup>368</sup>. La prosperidad no era capaz de generar estabilidad política si ésta no estaba basada en sólidos principios, resistentes en los períodos de crisis económica. Esta salvaguarda de la democracia, como el mejor régimen político, tendría un papel importante en el acercamiento de Estados Unidos al gobierno de Alessandri.

La nueva política latinoamericana de Washington, que se empezó a configurar entre 1958 y 1959, vería en Chile un ejemplo para el resto del continente, si bien en un grado difícil de precisión<sup>369</sup>.

Pero esta independencia o pragmatismo no se limitaba, en los conceptos de Alessandri, a su dimensión política, sino que también era trascendental la de carácter económico. En tal sentido, su administración marcó ciertos avances respecto a la anterior al abordar las potenciales relaciones comerciales con el bloque soviético desde posiciones pragmáticas guiadas por el interés nacional. El trabajo de la misión Arteaga da un ejemplo de ello y concuerda con la voluntad presidencial para evitar el “(...) *espíritu dogmático que conduzca a rechazar a priori estas posibles relaciones*”<sup>370</sup>.

Siendo estos los principios esenciales de su visión sobre las relaciones internacionales, consideramos que el papel que tuvo en la gestión directa de la política exterior durante su gobierno no fue, salvo en contadas excepciones, de carácter activo. No en vano, Alessandri mantuvo una relativa pasividad y ha sido definido como un presidente “*arbitro*” más que “*impulsor*”<sup>371</sup>. Las responsabilidades en tal materia las delegó en los sucesivos cancilleres de su administración. A excepción del radical Carlos Martínez Sotomayor, canciller entre 1961 y 1963, las otras personas que ocuparon el Ministerio de Relaciones Exteriores: Germán Vergara Donoso, Enrique Ortúzar Escobar y Julio Philippi

<sup>367</sup> Discurso del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez en la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, Santiago de Chile, *El Mercurio*, 13 de agosto de 1959. También *V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, MEMOMINRECh, 1959, p. 386.

<sup>368</sup> Discurso del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez en *V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, *El Mercurio*, 13 de agosto de 1959. También en MEMOMINRECh, 1959, p. 386.

<sup>369</sup> Abbagliati Boils, Enzo: *El debate público sobre economía política internacional: Chile y Estados Unidos. 1958-1961*, Tesis de Licenciatura en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>370</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1959, p. 16.

<sup>371</sup> Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 313. Cfr. Fermandois Huerta, Joaquín: *Entre la solidaridad y la distancia: la administración Alessandri y Estados Unidos. 1958-1962*, manuscrito mecanografiado inédito.

pertenecían, en diferentes medidas, al círculo de colaboradores cercanos al Presidente y al igual que éste hacían gala de su talante *independiente*.

Si bien, la voluntad de independencia de Chile en las materias económicas no impidió tampoco que Alessandri reconociera lo importante que resultaba para el país fortalecer sus lazos económicos con el resto del continente, en consonancia con, decía el Presidente, “(...) *las nuevas modalidades que rigen las relaciones internacionales en el terreno económico*”<sup>372</sup>.

El pragmatismo económico, llevó a Alessandri a una comprensión tecnócrata de las relaciones exteriores, lo que también influyó en su política de no intervención y que se proyectó en sus ideas sobre defensa y seguridad nacional.

#### **a) El ingreso de Chile a la ALALC.**

Frente al desafío que planteaban los inicios de la integración económica latinoamericana, el Primer Mandatario era un moderado partidario de la misma, aunque no consideraba posible realizarla en el corto plazo porque los desequilibrios internos de las economías de los países de la región impedían que la unidad se hiciera sobre una base sana, capaz de absorber el crecimiento de la oferta que tal integración provocaría. De todas formas, pensaba que se debía trabajar en la consecución de una mayor interrelación con los países vecinos, con especial énfasis en los aspectos complementarios.

Uno de estos elementos fue la cristalización, en abril de 1959, del BID, que puede ser considerada como una de las iniciativas chilenas de mayor trascendencia continental. Es poco sabido que la idea de crear este organismo, no como una institución de crédito comercial, sino como una entidad de fomento, fue propuesta por la delegación chilena que asistió a la Conferencia de Quitandinha en noviembre de 1954. Más aún, y como lo revelan los documentos, el gobierno de Alessandri intervino en el estudio final de los estatutos de la nueva institución y patrocinó para su presidencia el nombre del chileno Felipe Herrera Lane.

Su creación no pasó en nada desapercibida; Dag Hammarskjöld, Secretario General de la ONU, se refirió al naciente organismo en su discurso del 14 de

---

<sup>372</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1960, p. 31.

mayo de 1959, ante el VIII Período de Sesiones de la CEPAL reunido en Panamá, donde se empezaba a discutir la creación de un mercado regional<sup>373</sup>.

Durante sus primeros años en La Moneda, Alessandri no permaneció indiferente a las nuevas modalidades de cooperación económica. Es así como en 1959, el gobierno planteó sus opiniones respecto a la creación del Mercado Común Europeo y de la Asociación Europea de Libre Comercio. Si bien, se estimaba que el establecimiento de una CEE podría significar un importante factor de equilibrio en la dinámica de las fuerzas políticas y económicas mundiales, se sostuvo que había una serie de consecuencias directas e indirectas que sobre sus no menos legítimos intereses podrían tener algunas de las disposiciones, normativas o acciones prácticas del Tratado de Roma<sup>374</sup>.

Esta idea permaneció, y en su discurso ante la ONU en 1962, junto con alabar el proyecto de integración europeo manifestó que en América Latina se miraba con preocupación la posibilidad que en Europa se estratificaran bloques económicos cerrados que pudiesen perjudicar la colocación de productos latinoamericanos.

Lo anterior no significaba, en todo caso, un juicio negativo ya que para el Mandatario chileno:

*“(...) ahora hay indicios de que Europa se da cuenta de que no puede descuidar a nuestros países y de que necesita considerarlos en el campo económico y técnico, en las inversiones y en el intercambio cultural y comercial. Así ha de consolidarse de un modo armonioso y estable una vinculación más efectiva entre Europa y nuestros países, la cual fue muy estrecha antes de la guerra de 1914”<sup>375</sup>.*

<sup>373</sup> MEMOMINRECh, 1959, p. 882.

<sup>374</sup> En efecto, esos intereses parecen estar muy expuestos a la influencia desfavorables que puedan ejercer: a) las reglas adoptadas para estructurar el sistema arancelario de la Comunidad Económica Europea; b) la asociación basada en preferencias arancelarias de los países y territorios de ultramar; c) las situaciones de hecho que, sin estar directamente relacionados con las instituciones o normas de la Comunidad Económica Europea, podrían surgir como resultado de su creación. MEMOMINRECh, 1959, segunda parte, pp. 721 y ss.

<sup>375</sup> Discurso del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez en el XVII Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, MEMOMINRECh, 1962, p. 31. Otros aspectos de la crítica en el Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez Sotomayor, VIII Período de Sesiones del Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), Santiago de Chile, 14 y 16 de febrero, 1961, MEMOMINRECh, 1962, p. 145-146.

Bajo la administración de Alessandri se establecieron relaciones diplomáticas y comerciales con la Comunidad Económica Europea, acreditándose, por primera vez, un embajador en Chile.

Para mayo de 1959 se señalaba la importancia creciente que los problemas económicos y financieros estaban adquiriendo en las relaciones continentales, equiparándose a los tradicionalmente hegemónicos asuntos políticos y anunciando “(...) *cambios substanciales en el nivel de cooperación hemisférica*”<sup>376</sup>. Es así como, al inaugurar un importante encuentro diplomático continental, Alessandri estimó como fundamental encontrar el medio para eliminar cuanto antes cualquier divergencia de fronteras que pudiesen existir en América Latina, para hacer posible la creación de un ambiente de confianza que permitiese una verdadera y sólida integración<sup>377</sup>.

En esta misma concordancia, y con motivo de la reunión del denominado “*Comité de los 21*”, que se celebró en Buenos Aires con el objetivo de estudiar los mecanismos más idóneos para potenciar al prosperidad continental, Hernán Videla Lira, quien encabezó la delegación chilena, sostuvo en su informe al Senado que el desarrollo económico latinoamericano podía ser enfocado desde tres aspectos: como “*problema de conciencia*” de la civilización occidental; como una “*necesidad imperioso para la interdependencia económica mundial*”, y como una “*exigencia de seguridad del mundo libre*”<sup>378</sup>.

Reconociendo que durante la Guerra Fría los planes económicos se entendían como una “*expresión política en la lucha entre bloques*”, las condiciones de *incertidumbre* del escenario internacional abocaba a las repúblicas continentales a unirse en la prosperidad. Se debían marginar los “*esfuerzos aislados y esporádicos*” de los diferentes países y tomar en consideración que el tiempo no era ilimitado para abordar “*el presente de América Latina con audacia e imaginación*”.

Las delegaciones alcanzaron, afirma Videla en su informe, un acuerdo en torno a hacer las materias económicas temáticas sujetas a procedimientos de consulta, así como fomentar los estudios técnicos sobre los problemas peculiares

<sup>376</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1959, p. 16. Como ejemplo de lo indicado, véase *Aerograma N° 116, Delegación de Chile ante la OEA*, 9 de junio de 1960, que informa acerca de la Reunión Plenaria, y de los Grupos de Trabajo establecidos que abordaron temáticas del desarrollo económico y social de América Latina. Para mayor detalle remitimos a *Memorandum* del Presidente de Brasil al Presidente de Estados Unidos, 23 de febrero de 1960, en ARHMINRECh. También: *Aerograma N° 50 y Resuaerograma N° 65*, del Embajador chileno ante la OEA, Sr. Ortúzar, Departamento Económico, Sección Estudios, 26 de abril de 1960 y el Discurso del Embajador de Chile, Sr. Müller, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, a propósito de los disputas entre Perú y Ecuador, en *Delegación de Chile ante la OEA, Washington D. C., Aerograma N° 153*, 16 de julio de 1960, ARHMINRECh, 1960.

<sup>377</sup> MEMOMINRECh, 1961, p. 169.

<sup>378</sup> Diario de Sesiones del Senado, Leg. Ordinaria, 1959, tomo 284, ses. 2ª, 3 de julio de 1959.

del desarrollo en cada país, y sobre las posibilidades de crear una zona de libre comercio en América Latina<sup>379</sup>.

Por otra parte, y con motivo de la XIV Asamblea Ordinaria de la ONU celebrada ese mismo año, el Presidente de la Delegación de Chile, José Ramón Gutiérrez Allende mencionó la idea del Mercado Regional Latinoamericano como fórmula para la transformación industrial de Chile<sup>380</sup>.

Al respecto se indicaba que si bien, el Mercado Regional no conjuraría todos los problemas del continente, se cifraban en él muchas esperanzas.

*“Sabemos que el Mercado Regional no será una panacea, pero tenemos el convencimiento de que con él adquiriremos un poderoso instrumento de desarrollo económico, que las instituciones de crédito y los inversionistas privados se interesarán en la empresa, que podemos financiar nuestra industrialización, contribuir a la expansión del comercio mundial y dar a nuestras poblaciones la seguridad de un pleno empleo sin angustias y de un nivel confortable y digno”*<sup>381</sup>

Juicios similares pronunciaría Jonás Guerra, delegado alterno en el XIII Período Ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, precisando que la idea del Mercado Común Latinoamericano no era un actitud puramente imitativa; sino que el signo de los tiempos que trascendía las economías nacionales para dar paso a la etapa de las economías regionales<sup>382</sup>.

Con un par de años de antelación, la visita oficial a Chile del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, José Carlos de Macedo Soares, había sido ocasión para colocar en la agenda política la urgencia de la colaboración en el campo económico.

En su discurso señaló que:

<sup>379</sup> Sobre la Reunión de Buenos Aires, véase *El Mercurio*, editorial, 9 de mayo de 1959; *Ercilla*, 13 de mayo de 1959.

<sup>380</sup> Véase en MEMOMINRECh, 1959, p. 50 Texto del Discurso mencionado y la intervención de Jonás Guerra, delegado alterno en XIII Período Ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados e informe del Consejo Económico y Social, pp. 128-176.

<sup>381</sup> *Ibidem.*, p. 134. El subrayado es nuestro

<sup>382</sup> *Ibidem.*, p. 147.

*“Es indispensable recuperar el tiempo perdido y trabajar unidos por el logro de una pronta integración económica. En él, a nuestro juicio, el concepto de ayuda debe ser paulatinamente reemplazado por el de una cooperación real y efectiva. Si queremos progresar debemos abandonar autarquías que ya hicieron época y establecer un mercado común que nos permita colocar en forma estable nuestros productos básicos y la creciente producción de nuestras industrias, sin temores ni incertidumbres”*<sup>383</sup>

Insistimos en que pese a esta actitud de independencia de Chile en las materias económicas, en Alessandri parece claro lo necesario que resultaban los lazos económicos a nivel continental; por tal motivo en sus mensajes al país manifestó siempre su apoyo a una Zona de Libre Comercio en América Latina, a la vez que reconocía la necesidad de adecuar los medios para alcanzar y fortalecer los principios democráticos frente a las novedosas condiciones del mundo. En una muestra clara de la importancia que Alessandri le atribuyó al Mercado Regional, envió a Montevideo, para suscribir el Acuerdo, a dos Secretarios de Estado altamente representativos de la línea económica e internacional de Chile como era el Ministro de Finanzas, Roberto Vergara y de Relaciones Exteriores, Germán Vergara.

Esta adhesión, claro está, se restringía exclusivamente a los niveles de cooperación económica, como lo indicó un agente de la diplomacia chilena. *“La integración, sea esta por países, regiones o programas, o, en un ámbito continental o aun más amplio, no implica cercenamiento de la soberanía e independencia de las Naciones”*<sup>384</sup>

En la interpretación del gobierno, entonces,

*“(…) las Naciones, al buscar el progreso por el camino de la paz en una natural y justa complementación y coordinación de sus actividades*

---

<sup>383</sup> MEMOMINRECh, 1957, p. 95. En cuanto a la no aceptación por parte de Chile de bloques regionales y a la integración económica del continente véase Discurso del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Jorge Errázuriz. MEMOMINRECh, 1957, p. 100.

*económicas, verán fortalecidas sus propias personalidades, pues jamás el verdadero bien común internacional, por su propia naturaleza, puede implicar daño o desmedro al justo interés de cada una de las unidades nacionales interesadas en su consecución*<sup>385</sup>

El mensaje presidencial de mayo de 1960 puede ser considerado, por su inusitada extensión y profundidad frente a éste tema, como la toma de posición chilena frente al Tratado de Montevideo.

En él se sostuvo que las nuevas modalidades que regían las relaciones internacionales en el terreno económico, no eran otras que la agrupación de países en zonas o bloques comerciales. Consecuencia de ello era que su gobierno se había trazado como uno de sus objetivos generar en América Latina una comunidad económica, pero dejó claramente explicado que no significaba, en modo alguno, reemplazar el papel que le correspondía a cada nación.

*“Es por ello –afirmaba entonces-, que la constitución de una Zona de Libre Comercio, como etapa previa a la integración económica latinoamericana, ha contado con el apoyo de Chile. Después de un largo proceso de gestación, el 18 de febrero del año en curso (1960), lo Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Paraguay, Uruguay y los Embajadores de Perú en Argentina y en Uruguay, suscribieron en Montevideo el Tratado que instituye la “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)”*<sup>386</sup>

También, se refirió en términos elogiosos al acuerdo, el que –decía- *“constituye una innovación fundamental al régimen imperante en la actualidad”*. Como es sabido el Tratado de Montevideo tendía a ir eliminando gradualmente, mediante negociaciones anuales, los derechos aduaneros y demás trabas que impedían o dificultaban el comercio entre las partes contratantes dentro del régimen preferencial que se permitía al establecer una zona de libre comercio. Es

---

<sup>384</sup> Discurso pronunciado por el jefe de la delegación de Chile, Sr. Julio Phillipi, Ministro de Tierras y Colonización, en la IV Sesión Plenaria de la I Reunión del CIES al nivel ministerial, en OEA, *Documentos Oficiales*, OEA/Ser. H/X. 3, Doc. 225, 24 de octubre de 1962, p. 7.

<sup>385</sup> *Ibidem*

<sup>386</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1960, p. 31.



decir, las rebajas aduaneras u otras concesiones que se otorgaban a los países signatarios no se extendían a los que no lo eran ni aún en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. Anteriormente, se obligaba a otorgar al país beneficiado con esta cláusula cualquier franquicia o privilegio que se concedían las partes contratantes.

El pragmatismo presidencial de Alessandri frente al tema de la integración quedaba entonces de manifiesto.

Además de lo anterior, el gobierno estimó como positivo para el sector agrícola nacional la llamada ampliación de la cláusula de salvaguardia. Estas eran las estipulaciones que tendían a proteger la producción nacional de cada país, cuando por circunstancias especiales se veía amenazada por las exportaciones excesivas o de más bajo costo que realizaban las otras partes contratantes.

En relación a este aspecto la declaración presidencial señalaba que:

*“(...) dado que, por factores naturales, las diferencias de costo respecto a ellos suelen producirse entre los diversos países son más acentuadas y permanentes que en las otras ramas de la producción. En esta materia pueden estar absolutamente seguros nuestros productores agrícolas que el Gobierno actual cuidará celosamente sus legítimos intereses que se confunden con los del país”<sup>387</sup>*

Por último, y un nivel mucho más general, Alessandri tenía muy claro que la Zona de Libre Comercio ampliaba los mercados nacionales para el comercio recíproco y, en el caso de Chile, la zona preferencial para la colocación de productos chilenos ya no sería el reducido mercado chileno (7 millones de habitantes), sino un mercado potencial que representaba en el conjunto de los países participantes de aquellos años, una población de 147 millones de personas<sup>388</sup>.

*La Nación*, órgano de prensa del gobierno, señaló el mismo día de la firma del Tratado que daba nacimiento a la ALALC que: *“(...) de él depende en gran medida que América Latina alcance a corto plazo la tan anhelada meta de superar*

---

<sup>387</sup> *Ibidem.*, p. 32.

<sup>388</sup> Similares juicios positivos emitió al año siguiente en su Mensaje Presidencial, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1961.

*los niveles de subdesarrollo y de brindar a sus pueblos un más alto standard de vida*<sup>389</sup>.

De algún modo, entonces, el Acuerdo era visto como la gran solución para conjurar los niveles de dependencia económica, y dar origen a grandes industrias regionales que tendrían un fácil acceso a las fuentes de financiamiento foráneo, que les permitirían modernizar, mecanizar y racionalizar sus producciones. En el fondo, sostenía el medio oficialista: *“Lo que individualmente considerado cada uno de nuestros países no puede realizar –romper las barreras del subdesarrollo-, si que se podrá lograr en conjunto mediante este comienzo de integración económica que involucra la Zona de Libre Comercio*<sup>390</sup>.

Al año siguiente, y si bien se mantuvo el tono entusiasta respecto de las ventajas que significaba para el país participar en esta comunidad latinoamericana, el gobierno chileno señaló expresamente que su participación en la ALALC suponía para la industria nacional experimentar la competencia de los productos similares provenientes de los demás países participantes. Tema que, por lo demás, la prensa de gobierno mencionó a poco de firmarse el Acuerdo: *“Es indudable que la transición, desde un régimen fuertemente intervenido a otro de liberalización amplia del comercio dentro de la zona, traerá aparejados algunos serios problemas para determinadas producciones, especialmente para aquellas que requieren de protección*<sup>391</sup>.

Con el fin de hacer frente de la mejor manera a este desafío, y de preparar el ingreso de Chile a la Zona de Libre Comercio, la administración de Alessandri decidió crear la Comisión Nacional Provisional que presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores e integrada por representantes de organismos estatales y de las actividades productoras privadas, se dedicó a realizar estudios de orden técnico, económico, administrativo y legal sobre los efectos que tendría la integración para Chile.

Así, por ejemplo, la industria y en general todas aquellas actividades susceptibles de aprovechar las ventajas de un mercado ampliado, deberían, en cambio, experimentar la competencia de productos similares provenientes de los

---

<sup>389</sup> *La Nación*, 18 de febrero de 1960, p. 7.

<sup>390</sup> *Ibidem*.

<sup>391</sup> *La Nación*, 19 de febrero de 1960, p. 3.

demás países participantes. A fin de afrontar adecuadamente tal situación el gobierno exhortaba a:

*“(…) buscarse, por todos los medios posibles, el logro de las condiciones óptimas de eficiencia y calidad. En este desafío que se nos plantea como un imperativo de progreso, deberán mancomunarse los esfuerzos de los sectores de la producción y en estrecha cooperación con las autoridades adoptar las medidas conducentes al máximo aprovechamiento de las inmensas posibilidades que nos ofrece en el futuro próximo la creación de la Zona de Libre Comercio Latinoamericano”*<sup>392</sup>

Esto motivó para que el ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción colocase una especial atención al Tratado de Montevideo, ya que en su interpretación: *“(…) su vigencia habrá de tener profundas repercusiones en el desarrollo de la economía nacional y en el mejoramiento del nivel de vida de la población (...)”*.

Por ello esta secretaría de Estado tenía la misión de preocuparse de la situación de aquellos sectores industriales cuya productividad no les permitía competir con los productos similares de otras procedencias. De ahí que se planteó la aplicación de una política para modernizar los equipos y maquinarias y los procesos de producción<sup>393</sup>.

Preocupación también mostró el ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, por la influencia que podría traer el proceso de la integración que se ponía en marcha en las actividades productoras y particularmente agrícolas. En efecto, los principales recelos en Chile, respecto de la abolición de barreras aduaneras se referían principalmente a un posible *arrasamiento* de la agricultura nacional por parte de las producciones privilegiadas de países como Argentina y Uruguay.

A fin de disipar los temores, el entonces subsecretario de Economía señaló que el Tratado de Montevideo permitiría a Chile recuperar importantes mercados para producciones agrícolas especializadas, que habían tenido gran significación

---

<sup>392</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1961, p. 47.

en los presupuestos de divisas de épocas anteriores y que se habían perdido por las medidas proteccionistas aplicadas por antiguos compradores latinoamericanos<sup>394</sup>.

Lo anterior se agregó a la incertidumbre que se generaba en aquellos sectores industriales cuya productividad no les permitiría competir con los productos similares de otras procedencias; ésto motivó el estudio de cómo se podría aplicar una política inmediata para la modernización de los equipos y maquinaria, y de los procesos de producción<sup>395</sup>.

Para Alessandri y su gobierno, la creación de un Mercado Común Latinoamericano, si bien ya se había puesto en marcha en virtud de acciones concretas, debería enfrentar durante su desarrollo muchos problemas que él identificaba con el desconocimiento de buena parte de las realidades y de sus proyecciones en los fenómenos económicos.

Decía el Presidente:

*“Creo que la CEPAL, colaborando con la OEA y otras organizaciones como la FAO, deben ayudar con eficacia y celeridad al estudio de estos problemas y a encontrarles solución adecuada. Pienso también que la CEPAL está en una excepcional posición para estudiar los efectos en la economía latinoamericana del Mercado Común Europeo y de otros esquemas de integración, así como de recomendar fórmulas que permitan armonizar nuestros intereses con los de una región unida a nosotros por tantos vínculos culturales y por una tradición comercial más que centenaria”*<sup>396</sup>

En relación a éste tema, y en el marco de IX Período de Sesiones de la CEPAL, Raúl Prebisch, que presidía provisionalmente la reunión, efectuó una

---

<sup>393</sup> *Ibidem.*, p. 108.

<sup>394</sup> Las declaraciones del Subsecretario de Economía, en *La Nación*, 21 de febrero de 1960, p. 7. Cabe señalar que las reducciones de restricciones aduaneras serían paulatinas, de manera de permitir los ajustes necesarios; que para la fecha de abolición, 12 años más tarde, se estimaba extremadamente difícil que los países productores agropecuarios pudiesen satisfacer la demanda y que, por último, el pacto regional consultaba cláusulas de salvaguardia, que permitían a los países que necesitaban proteger su agricultura, limitar las importaciones hasta el límite de sus déficit y nivelar los precios del producto importado con los de su mercado interno.

<sup>395</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1961, p. 285 y ss.

<sup>396</sup> Discurso del Presidente de Chile, Jorge Alessandri, en el *IX Período de Sesiones de la CEPAL*, Santiago de Chile, 4 y 16 de mayo de 1961, MEMOMINRECh, 1961, p. 171.

invitación a los delegados para elegir un Presidente de las sesiones. El representante del Reino Unido, Ivor Pink, propuso para este cargo al Jefe de la Delegación Chilena, Julio Philippi, quien resultó electo por aclamación.

El representante del gobierno chileno manifestó claramente en su discurso lo que, de modo general, había sostenido Alessandri en el sentido de que si bien el Tratado de Montevideo marcaba un señalado progreso en el esfuerzo por solucionar de modo integral los problemas económicos de América Latina, se debía tener en cuenta que el subcontinente no constituía un todo homogéneo. A la diferencia de climas, recursos naturales, se sumaban las de carácter demográfico, la relativa a los grados de organización de la producción y el comercio, las formas de tenencia de la tierra, los niveles de ingreso, poder adquisitivo, etc.

Aseguraba el Delegado chileno que:

*“(...) debemos tener muy en cuenta el hecho de que América Latina no constituye un todo homogéneo. Si bien su origen común, su tradición cultural cristiana y ciertas características económicas hacen que en diversos aspectos los problemas sean muy similares, hay otros factores que la diferencian en forma notable (...) El planteamiento de nuestros problemas económicos no debe, por tanto, excluir factores de tanta importancia como los demográficos, culturales, políticos, de estratificación social y de niveles de vida. Si prescindieramos de ellos obtendríamos una peligrosa deformación en el enfoque de la realidad”<sup>397</sup>*

Más aún, el propio Alessandri, apuntaría en otro foro internacional, cuando ya se había puesto en marcha el Tratado de Montevideo, que:

*“(...) no tenemos en el continente hasta ahora una idea perfectamente clara ni una orientación política acerca de cómo debemos llegar a la integración. Para Chile uno de sus objetivos debe ser, precisamente el de promover la integración de las economías latinoamericanas pues*

*estimamos que es quizás el camino más seguro para que nuestros países logren un grado de desarrollo satisfactorio*<sup>398</sup>

No había entonces un abandono del ideal integracionista, sino que más bien una actitud destinada a superar los obstáculos que se estaban presentando. El propio Canciller Martínez Sotomayor ante un importante foro continental, aseguraba que tanto el presidente Alessandri como el gobierno chileno daba su más entusiasta y decidido apoyo a todo cuanto signifique la promoción de una verdadera unidad latinoamericana<sup>399</sup>.

Como el propio Ministro de Tierras y Colonización dijo en 1962:

*“Las dificultades con que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha tropezado, no deben desanimarnos, sino movernos a intensificar los esfuerzos a fin de cumplir en el más breve plazo posible los claros objetivos contenidos en esos convenios internacionales. Será necesario darles todo el respaldo político que requieren, como también la asistencia eficaz de los diversos organismos financieros internacionales”*<sup>400</sup>

En efecto, era evidente que los programas de desenvolvimiento económico, los planes de inversión y la asistencia exterior que se otorgaba a los países latinoamericanos, debían considerar cuidadosamente las modalidades de cada caso, teniendo en cuenta que en algunos países predominan formas diferentes de economía.

A mediados del segundo semestre de 1961, se realizó la I Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC, con el propósito de iniciar las negociaciones de rebajas arancelarias con que comenzaría una política paulatina de supresión de barreras aduaneras entre los países que habían suscrito el Tratado.

---

<sup>397</sup> Discurso del delegado chileno, Julio Philippi, presidente del IX Período de Sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile, 4 y 16 de mayo de 1961, MEMOMINRECh, 1961, p. 173.

<sup>398</sup> Discurso del Presidente de la República de Chile, Jorge Alessandri, ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, en, *Aerogramas de Chile dirigidos 1-255, Recibidos 1-390, 1962, N° 332*, ARHMINRECh.

<sup>399</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile ante la OEA en Washington, en *Notas recibidas, Embajada de Chile en Colombia, 1961, misión Sepúlveda Contreras*, ARHMINRECh.

Para el gobierno de Chile un tema que resultaba clave en la liberalización del comercio era la adopción de un nuevo Arancel Aduanero y diversas medidas tendentes a ordenar la legislación aduanera y a dar una nueva estructura al mismo Servicio. Esta oficina pública había disminuido en eficiencia en la misma medida en que se habían limitado sus funciones reguladoras en el intercambio comercial con el exterior. Por otro lado, las deformaciones del régimen aduanero que resultaban de la aplicación de las leyes de exenciones, así como preceptos legales que entregaron a otros Servicios funciones que tradicionalmente ejercía la Aduana, habían contribuido a romper la unidad de desempeño de esa repartición estatal, limitando en muchos casos, su acción a tareas subalternas. En otro aspecto, la creación de diversas zonas territoriales sometidas a regímenes aduaneros especiales también habían impuesto al Servicio de Aduanas obligaciones que no podrían atender dentro de los marcos legales que lo regían.

Las razones antes expuestas llevaron al gobierno a presentar un proyecto de ley que contemplaba una nueva organización del Servicio, que le permitiese desarrollar todas sus funciones eficazmente<sup>401</sup>.

En cuanto al Arancel, para el gobierno de Chile éste presentaba deficiencias básicas que era necesario enmendar. En primer lugar, se consideraba que su nomenclatura no permitía incluir claramente los productos que la técnica moderna había permitido desarrollar a la fecha. Asimismo, las altas tasas aduaneras y su falta de flexibilidad provocaban la dictación de numerosos preceptos legales que establecían exenciones que no guardaban relación alguna con la política racional de desarrollo económico que se había trazado Alessandri.

Se hizo entonces necesario, cuando no indispensable, confeccionar un nuevo Arancel Aduanero cuyo proyecto terminado consultaba todas las necesidades expuestas. Por tal motivo, entre los días 1 y 12 de agosto de 1960, se llevó a efecto en la capital de Uruguay, Montevideo, la I Reunión del Grupo de Trabajo para Asuntos Aduaneros. La delegación de Chile estuvo integrada por el representante, Embajador Abelardo Silva D., y los Delegados Gustavo Valdivieso, Víctor Leiva Araya y Juan Broughton. La Resolución 7 del Comité de Comercio de

---

<sup>400</sup> Discurso pronunciado por el jefe de la delegación de Chile, Sr. Julio Phillipi, Ministro de Tierras y Colonización, en la IV Sesión Plenaria de la I Reunión del CIES al nivel ministerial, en OEA, *Documentos Oficiales*, OEA/Ser. H/X. 3, Doc. 225, 24 de octubre de 1962, p. 6. ARHMINRECh.

<sup>401</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1961, p. 37.

la CEPAL, consideró que la Nomenclatura Arancelaria Bruselas era la más conveniente<sup>402</sup>.

Esta, pasaba a ser el instrumento central de la política de desarrollo en el aspecto del comercio internacional y sus diferentes tasas no tendrían ya el carácter de impuestos, en el sentido constitucional de exacciones con que los ciudadanos deben contribuir al erario público, sino de derechos cuya finalidad era lograr el tráfico de mercaderías a través de la frontera y servir al desarrollo de la economía en general.

Para 1962, el gobierno chileno había realizado una efectiva reducción de los gravámenes a las importaciones e incorporado nuevas mercaderías al programa de liberación del intercambio. La perspectiva gubernamental consideraba que hasta ese momento los resultados del Tratado de Montevideo podían considerarse, en términos generales, satisfactorios:

*“(...) porque se han abierto importantes mercados que hasta ahora estaban cerrados por las barreras arancelarias y de otro orden, lográndose, por ejemplo, apreciables ventajas en lo relativo a productos agropecuarios (...), como igualmente franquicias importantes para productos de la minería y de la industria”*<sup>403</sup>

También se refirió a éste tema el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Carlos Martínez Sotomayor, quién valoró positivamente el resultado de las negociaciones arancelarias de la ALALC, ya que ello impulsaría, en la medida de lo posible, el aumento del intercambio intralatinoamericano y permitiría acelerar el cumplimiento de las finalidades del Tratado. Asimismo, exhortó a todos los países miembros de la Zona de Libre Comercio para liberar el comercio inter-regional<sup>404</sup>.

En 1962, el Presidente Alessandri efectuó un viaje a México al término del cual hizo una Declaración Conjunta con el Presidente de ese país, Adolfo López

<sup>402</sup> Remitimos a *Primera Reunión del Grupos de Trabajo para Asuntos Aduaneros*, MEMOMINRECh 1960, pp. 414 y ss. En igual sentido hemos tenido a la vista el *Documento E/CN.12/c. 1/WG. 3/2*, preparado por la Secretaría de la CEPAL en cumplimiento de la Resolución.

<sup>403</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1962, p. 38.

<sup>404</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Martínez Sotomayor, *VIII Período de Sesiones del Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)*, Santiago de Chile, 14 y 16 de febrero, 1961, MEMOMINRECh, 1962, p. 145.



Mateos, relativa a lo que habían acordado en sus entrevistas. Lo medular consistió en afirmar el hecho de ser la integración económica uno de los elementos aptos para promover el desarrollo adecuado y sostenido, persuadidos además de que para promover dicha integración, con la urgencia requerida para resolver los graves problemas que afectan a América Latina, era necesario propiciar la consecución de los objetivos contemplados en el Tratado de Montevideo<sup>405</sup>.

No obstante lo indicado, resultó que se habían presentado aspectos menos favorables en algunos sectores importantes, como los productos siderúrgicos y del cobre, que en las primeras negociaciones no recibieron ventajas arancelarias que compensaran las rebajas que, por medio de carácter unilateral, se les estaba otorgando.

Pese a estas opiniones, el apoyo de Chile a la causa de la integración latinoamericana continuó y así lo manifestaba el Primer Mandatario en 1963: *“La formación de un mercado único y, en consecuencia, la integración económica latinoamericana, constituyen condiciones indispensable para que el desarrollo económico y social de nuestros países pueda realizarse sobre bases sanas y de propia sustentación”*<sup>406</sup>.

Por su parte, el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, Luis Escobar Cerda, señalaba también que:

*“Chile tiene la convicción de que, en la presente etapa de la evolución del mundo, no podremos obtener un acelerado ritmo de crecimiento económico dentro del marco rígido de nuestras actuales fronteras aduaneras. Por ello la formación de un Mercado Común, que rompa la actual estrechez de nuestros mercados nacionales y conduzca a la*

---

<sup>405</sup> Los objetivos precisos perseguidos por los gobiernos signatarios, pueden resumirse en cuatro puntos: a) Creación gradual y progresiva del mercado común como medio de acelerar y facilitar el desarrollo económico de América Latina y un mayor aprovechamiento de los recursos en beneficio de todos; b) Coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción; c) Adopción del principio de la reciprocidad de beneficios como base de una complementación e integración económica progresiva; d) Establecimiento de una Zona de Libre Comercio que se perfeccionará en un plazo no menor de 12 años. Para ello, el grupos de países signatarios del Tratado de Montevideo se otorgaba concesiones arancelarias entre sí, sin hacerlas extensivas a países de fuera de la Zona con el objeto de alcanzar el libre comercio respecto al grueso del intercambio entre los países del Tratado. Como la Zona de Libre Comercio no constituía a una Unión Aduanera, no se exigía a los signatarios que adoptaran un nivel arancelario común hacia el exterior del grupo. Véase también las “Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común Latinoamericano”, II Reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano. MEMOMINRECh, 1959, pp. 781-784.

*integración económica de los países latinoamericanos, debe ser, a nuestro juicio, un elemento esencial de cualquier política destinada a promover en América Latina un desarrollo económico y social sobre bases sanas y de propia sustentación*<sup>407</sup>

El Primer Mandatario volvería sobre estas consideraciones y sostendría que la estrechez del mercado chileno frenaba el desarrollo económico del país, tanto porque limitaba el crecimiento y la diversificación de la industria, cuanto porque desalentaba la inversión de nuevos capitales. Por estas razones, Alessandri alentó y fue reiterativo en la idea de establecer una Zona de Libre Comercio para América Latina.

Y explicitaba sus bondades: *“Ella ofrecería sin duda nuevas oportunidades a nuestro comercio, ayudaría a robustecer nuestras industrias y favorecería la integración económica de la región, objetivos todos que corresponden a muy arraigadas aspiraciones del país”*<sup>408</sup>.

De resultas, Chile favorecía entonces con entusiasmo una integración económica de los países latinoamericanos como una forma de asegurar el crecimiento económico capaz de proporcionar a sus habitantes el nivel de vida de los países industrializados. Para producir a gran escala y así crear industrias sólidas, se había tomado conciencia de la necesidad de un mercado de consumo mucho más amplio que el interno de Chile. Por eso, era importante establecer un intercambio recíproco entre las naciones latinoamericanas que facilitara e impulsara el comercio entre ellas. Se percibe en estas ideas la tesis de la CEPAL, que Raúl Prebisch resumió de la siguiente manera: *“La solución fundamental del problema económico y social de América Latina, reside en la industrialización y la tecnificación de la agricultura, y esos propósitos fundamentales no pueden cumplirse sin la progresiva formación del Mercado Común Latinoamericano”*.

---

<sup>406</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1963, p. 40.

<sup>407</sup> Discurso del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, Luis Escobar Cerda, en el *I Encuentro de Armadores Latinoamericanos*, Viña del Mar, Chile, 12 – 15 de junio de 1962, Tercera Parte, Departamento Económico, MEMOMINRECh, 1963, p. 137.

<sup>408</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1964, pp. 62-63. Véase también extracto de la intervención de Félix Ruiz, Jefe de la Sección Estudios Económicos del Banco Central de Chile, en la *Sesión del Subcomité de Productos y Mercado Regional*, donde planteaba que el desarrollo de un mercado regional es el medio de lograr un intercambio más amplio, en forma más caudalosa y más equitativa. Más aún, sostenía el analista que no era el desarrollo de la región por sí lo deseable, sino como medio de conseguir una más amplia integración que hiciera posible participar en un comercio también más amplio y diversificado. MEMOMINRECh, 1956, pp. 367.368.

Y agregaba, *“América Latina no sabría escapar a esta ley histórica, la industrialización no puede llevarse a cabo en pequeños compartimentos estancos”*<sup>409</sup>.

Alessandri, a pesar de las dificultades que experimentó el instrumento de la integración económica latinoamericana en sus inicios, expresó claramente que estaba convencido que era una de las vías más seguras para imprimir al subcontinente un ritmo de crecimiento satisfactorio.

Al respecto declaró enfáticamente que: *“(…) mi Gobierno se ha mostrado decidido partidario de acelerar el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo, dándole un impulso político con el objeto de llegar, en un plazo relativamente próximo, a la constitución de un mercado común latinoamericano”*<sup>410</sup>

Con dicha finalidad, Chile decidió patrocinar la idea de convocar a una Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALALC, a fin de prestarse el necesario respaldo político al proyecto de la integración<sup>411</sup>.

En el fondo, la preocupación que se percibía era el hecho que la integración ya no estaba marchando al ritmo de velocidad que exigía el desarrollo económico y social. En este punto, aparece claramente descrito en la documentación de que disponemos, y vale la pena prestarle atención, que durante el período presidencial de Alessandri, Chile planteó en cada reunión, conferencia u oportunidad propicia, la conveniencia de fortalecer la ALALC mediante: la adopción de las decisiones políticas que facilitarían una desgravación arancelaria más expedita; procurar la armonización de las políticas comerciales con vistas al establecimiento de un arancel común frente a terceros países; la coordinación de las políticas de desarrollo a fin de promover un desenvolvimiento armónico de la región; y dotarla de mecanismos de pagos y de financiamiento de las exportaciones de bienes de importancia decisiva para los países signatarios<sup>412</sup>.

<sup>409</sup> Revista *Ercilla*, N° 1.384, miércoles, 29 de noviembre de 1961, p. 16. Un síntesis de la ideas de Raúl Prebisch en su discurso en el 8ª Período de Sesiones de la CEPAL, Panamá, 15 de mayo de 1959, p. 386 y ss.

<sup>410</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1963, p. 24. Este mismo convencimiento lo expresó en 1962 en su intervención ante la OEA, remitimos Discurso del Presidente de la República de Chile, Jorge Alessandri, ante el Consejo de la OEA, en *Aerogramas de Chile dirigidos 1-255, Recibidos 1-390, 1962, N° 332*, ARHMINRECh.

<sup>411</sup> MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1964, p. 65.

<sup>412</sup> Véase Declaración Conjunta Chileno-Mexicana, 1963. Declaración Conjunta Chileno-Brasileña, 1963. MEMOMINRECh, sin catalogación. También, MPR, Jorge Alessandri Rodríguez, 21 de mayo de 1964, p. 64.

Ante la II Conferencia de las Partes Contratantes de ALALC, Chile presentó un proyecto tendente a estudiar las bases más sólidas para avanzar en el Mercado Común. Acogiendo esta iniciativa se aprobaron diversas Resoluciones para avanzar hacia la integración<sup>413</sup>.

De hecho en la Declaración con el Presidente de Brasil, Joao Goulart, se resolvió propiciar una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes de la ALALC, para que se considerase la creación de un órgano permanente de consulta al nivel de Cancilleres y adoptasen resoluciones sobre muchos de los puntos indicados.

Otra situación que demuestra el apoyo brindado por Alessandri al proyecto de la integración latinoamericana ocurre en el marco de la II Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC (octubre – noviembre de 1962), ocasión en la que Chile no sólo participó activamente suscribiendo acuerdos, sino que también presentó un Proyecto de Resolución tendente a estudiar bases más sólidas para avanzar hacia el Mercado Común, de acuerdo a lo establecido en el artículo Nº 54 del Tratado<sup>414</sup>. Acogiendo parte de la iniciativa chilena la II Conferencia convocó a reuniones destinadas a: confrontar las políticas y programas de desarrollo económico de las Partes Contratantes; estudiar las bases de su armonización; y a examinar las políticas comerciales existentes<sup>415</sup>.

Asimismo, a propuesta de Chile, la II Conferencia aprobó una Resolución destinada a preservar el valor de las concesiones otorgadas dentro del marco de la ALALC a fin de proteger el margen de preferencia resultante de las negociaciones

Para diciembre de 1963 el gobierno de Alessandri procedió a crear, conforme lo prescribía la Ley Nº 15.266, la Comisión Consultiva y la Secretaría Ejecutiva para asuntos de la ALALC. Organismos técnicos, en cuyos trabajos y deliberaciones debían participar tanto el sector público como el sector privado, y

---

<sup>413</sup> Entre las Resoluciones se destacan: Perfeccionamiento de los mecanismos para determinar el orden de las mercaderías, entre las cuáles se beneficiaba a la pequeña y mediana minería chilena, al considerar originario de la zona de cobre blister el cobre electrolítico, no obstante haber efectuado el proceso de refinamiento en un tercer país. Otra Resolución estableció un sistema arancelario y una política comercial común frente al resto del mundo. También se establecieron fórmulas destinadas a la simplificación de trámites operativos en materia cambiaria y monetaria, y a facilitar una complementación bancaria regional

<sup>414</sup> Chile firmó en la ocasión un Acuerdo con Ecuador para realizar estudios sobre las posibilidades de complementación industrial entre ambos países y suscribió otro Acuerdo con todas la Partes Contratantes por el cual se entregaba al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC la facultad de fijar la fecha para el cumplimiento de diversos procedimientos relacionados con la ejecución del Tratado de Montevideo.

<sup>415</sup> Actas de la II Conferencia de las Partes Contrates de la ALALC, abril, 1963.

que estaban destinados a orientar la participación chilena en la Zona de Libre Comercio, y en el proceso de integración económica de los países que la componían.

No fue, por cierto, la única reorganización. La Ley N° 15.266, vino a modificar la organización interna de la Cancillería con la mira de darle una mejor visión de los problemas, facilitarle la planificación de la política y de hacer más ágil el cumplimiento de sus decisiones en la asesoría de organismos como la Comisión Nacional Consultiva de la ALALC. A partir de la reforma, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile paso a contar con la Secretaría Ejecutiva para Asuntos de la ALALC<sup>416</sup>.

En el programa de gobierno de 1970, titulado *“Hacia un gobierno de integración nacional”*, el ex Presidente Alessandri reiteró su deseo de defender la integración latinoamericana sin perjuicio de los intereses comerciales y marítimos del país, en el contexto de su situación geopolítica respecto del Pacífico Sur.

*“Seguiremos allegando nuestro concurso a la noble idea de la integración americana, a la cual tanto contribuyó mi Gobierno al concurrir a la creación de la ALALC, y trabajaremos por su más plena realización, pero si descuidar, por cierto, nuestros propios intereses y nuestras posibilidades de participación en el comercio mundial y especialmente en el ámbito del Pacífico”*<sup>417</sup>

Todo ello, era, pues, derivación de sus postulados pragmáticos y tecnocráticos fundamentales: no intervención, respeto de los tratados y, en general, aquellos que constituyen los principios tradicionales de la diplomacia chilena y que probablemente hubieran sido proyectados de idéntica forma a la aplicada en su período presidencial 1958-1964, de haber alcanzado la primera magistratura en 1970.

<sup>416</sup> Ley N° 15.266, Diario Oficial de la República de Chile, 10 de octubre de 1963.

<sup>417</sup> Discurso-Programa de la campaña presidencial, 11 de enero de 1970.

***E. La integración: Objetivo de una visión globalizante<sup>418</sup>. Frei Montalva. 1964-1970.***

Eduardo Frei Montalva nació en 1911 y se recibió de abogado por la Universidad de Chile en 1933. Hombre de clase media provinciana, hijo de un profesional inmigrante, se desempeñó como dirigente de la Acción Católica, del Partido Conservador y periodista, entre 1934 y 1944. Falangista y Demócrata Cristiano fue senador por Atacama y Coquimbo a partir de 1949 y por Santiago en 1957 y nuevamente en 1973. Falleció en Santiago de Chile en 1982.

Frei Montalva sucedió a Alessandri Rodríguez como Presidente de la República en el período 1964-1970, e inaugura la etapa de los denominados *“Presidentes Ejecutores de un Programa Partidista”*, el cual accede en alas del vívido espíritu de temor al marxismo; Frei gobierna con un partido único que se autoproclama como la vanguardia de un proyecto global totalizado e intransable<sup>419</sup>. El nuevo Mandatario chileno mostraba como una constante de su pensamiento, la idea de que el mundo poseía una herencia individualista, antiooperativa, libertaria y democrática que no incorporaba a las grandes masas y que, más bien, lo obligaba a adoptar una postura, ya sea cerca de Washington o bien de Moscú<sup>420</sup>.

Chile durante esos años, compréndase bien, fue gobernado por un presidente y un partido, la democracia cristiana, que habían internalizado desde hacía muchos años -¿quizás influencia ideológica o efecto de demostración de partidos afines en Europa?- la idea de la integración latinoamericana. Así, suman en el conglomerado gobernante una tradición nacional integracionista con profundas raíces históricas y una convicción ideológica también profunda<sup>421</sup>.

Desde mucho antes de la llegada al poder del gobierno de Frei, sus puntos de vista y los de otros falangistas y demócratacristianos fueron manifestados en

<sup>418</sup> Sobre la política exterior del período véase Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 313.

<sup>419</sup> Véase, por ejemplo, su alocución en la noche de su elección presidencial, ahí afirma que: *“En esta hora solemne reitero que tengo ante el país un sólo compromiso: realizar el programa que he propuesto al pueblo...”*. *El Mercurio*, 5 de septiembre de 1964. Estas ideas fueron reiteradas en cada Mensaje Presidencial al inaugurar cada período legislativo.

<sup>420</sup> *Ercilla*, N° 1.289, 3 de febrero de 1960, pp. 8-10. Entrevista a Frei, original Nueva Frontera de Colombia, *Política y Espíritu*, N° 356, 1975, p. 15. Cámara de Senadores, ses. 54, ord., 17 de enero de 1962.

<sup>421</sup> Sobre antecedentes de la tradición integracionista de Chile, remitimos a *“Colección de ensayos i documentos relativos a la Unión i Confederación de los pueblos hispano-americanos”*, Sociedad de la Unión Americana, vol. 1, Santiago de Chile, Imprenta Chilena, 1862; y vol. 2 Santiago de Chile, Imprenta del Ferrocarril, 1867. También véase Van Acken, Mark J.: *“Pan-Hispanism. Its origin and development to 1866”*, University of California Publications in History, vol. 63, Berkeley and Los Angeles, University California Press,

diversos foros, a título de críticas de políticas oficiales y como proposiciones generales de la reorientación de las relaciones internacionales.

En lo relativo a la integración, ya en la década del cincuenta se consideraba como un modelo la experiencia de reconstrucción e integración europeas. El equivalente funcional de la destrucción sufrida por Europa en la guerra era, en este esquema ideológico, el subdesarrollo latinoamericano. En ambos casos, uno de los instrumentos para enfrentar la situación debía ser la integración. Así, en un antiguo artículo sobre la CECA, Gabriel Valdés, futuro canciller de Frei, sostenía que debía seguirse en América Latina un enfoque integrado para enfrentar los problemas de desarrollo<sup>422</sup>.

*“Podemos constatar, decía años antes Frei Montalva, la formación de poderosas integraciones económicas que crean nuevas gravitaciones políticas y amplios mercados, que permiten aprovechar integralmente la capacidad productiva y científica de grandes conglomerados humanos”*<sup>423</sup>

Y agregaba en aquel entonces que:

*“(...) nuestra importancia está ligada a las posibilidades de una mayor integración económica, a la formación de mercados comunes que permitan la expansión de nuestras economías, un mayor y más amplio ámbito de competencia económica con una condición de progreso y mejoramiento. Esto ya pasó del plano de las intenciones para convertirse en una exigencia vital”*<sup>424</sup>

La llegada al Gobierno de Chile, en noviembre de 1964, de un demócratacristiano significó también la unión de su propia orientación doctrinal y

---

1959. Sobre la idea de la integración en la democracia cristiana de Chile, ver como ejemplo, Frei Montalva, Eduardo: *Sentido y forma de una política*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1951, pp. 72-77.

<sup>422</sup> Valdés Subercaseaux, Gabriel: *“El Plan Schumann”*, *Política y Espíritu*, N° 59, junio de 1951. Aún antes del auge de la idea de integración europea, Patricio Aylwin planteó la integración latinoamericana, llegando a proponer la idea de las asignaciones de actividades económicas a los países que tuvieran ventajas en ellas; como es sabido éste es uno de los aspectos distintivos del Pacto Andino. Véase Aylwin Azócar, Patricio: *“Iberoamérica frente al imperialismo”*, *Política y Espíritu*, N° 15, septiembre, 1946.

<sup>423</sup> *Política y Espíritu*, N° 55, enero-febrero, 1951, pp. 22-23.

<sup>424</sup> *Política y Espíritu*, N° 55, enero-febrero, 1951, pp. 22-23.

los principios de su tendencia política con una fuerte convicción integracionista personal. En efecto, la democracia cristiana chilena vio siempre en la integración externa uno de sus principales objetivos, probablemente el más importante en el plano de sus relaciones internacionales. Frei traduce esta orientación cuando al ser elegido Presidente, el 5 de septiembre de 1964, declaró en conferencia de prensa (en Santiago), que era no solamente un entusiasta, sino también un convencido de la necesidad de la integración como condición de vida para los pueblos latinoamericanos y que sería a través de ésta que se obtendrá el trabajo, el desarrollo económico y los niveles de vida cuya exigencia era cada vez más apremiante<sup>425</sup>.

El programa político de Eduardo Frei Montalva resumía, en la sección *“La participación política y la soberanía nacional”*, los tópicos de la Democracia Cristiana en materia internacional. A saber, un compromiso unilateral con la integración americana y la adopción de un idealismo democratizador, no pocas veces ignorante de las variables geopolíticas chilenas; lo que bien puede explicar los traspiés con Argentina, la constitución del Pacto Andino y sus problemas de equilibrio militar en el Cono Sur.

Quizás observando el panorama europeo de la segunda posguerra y la acción de los Partidos Demócrata Cristianos en ese continente, el Mandatario chileno fue siempre un decidido impulsor de la integración latinoamericana como la vía para lograr el desarrollo del continente y ,por lo tanto, ésta no podía confundirse con un bloque cerrado<sup>426</sup>.

Así lo declaraba un agente de la diplomacia chilena al inicio del gobierno:

*“El concepto de agrupación regional destinada a ejercitar la interdependencia como medio de promover el avance económico y social, no puede identificarse con el concepto de bloque cerrado, predominio o rivalidad continental o zonal, tanto en el campo político como económico. Es por ello que –sin dejar de reconocer la autonomía de las agrupaciones regionales- ellas han de ajustar sus estructuras y*

---

<sup>425</sup> *El Mercurio*, 6 de septiembre de 1964. Cfr. Frei, Eduardo: *“Defensa y afirmación de una política”*, en Magnet, Alejandro: *Sentido y forma de una política*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1951.

<sup>426</sup> Irving, R.E.M.: *The Christian Democratic Parties of Western Europe*, Royal Institute of International Affairs, Allen and Unwin, London, 1979.



*su acción a los nobles principios de la Carta, la cual al reconocer su existencia, les ha fijado al mismo tiempo, su responsabilidad*”<sup>427</sup>

Haciéndose eco de la teoría de la CEPAL sobre el desarrollo, el Mandatario chileno denunció la exportación del capital a los países del Norte y la desvalorización de los términos del intercambio, que a su juicio causaban la marginalidad. *“Otros se hacen ricos —afirmaba el Presidente— importando materias primas y vendiéndolas después al exterior transformadas en productos altamente industrializados. Incorporan al producto sus esfuerzos y su inteligencia y por eso viven en la opulencia”*<sup>428</sup>.

También sostenía que los esquemas nacionales de desarrollo se encontraban sobrepasados ya que el mundo se estaba organizando sobre bases y perspectivas nuevas. En ellas, las pequeñas naciones o Estados tenían un influencia menor, empequeñecida aún más por su casi nula presencia internacional. De ahí, entonces, era que la integración surgía como un complemento necesario a cualquier esquema de desarrollo futuro: *“La integración nace hoy como un complemento necesario de cualquier esquema de desarrollo. América Latina requiere unirse para que sus esfuerzos para desarrollarse no se vean aplastados por el gigantesco desarrollo de los más poderosos”*<sup>429</sup>.

Similares conceptos volverían a ser reiterados con motivo de su gira a Europa, cuando argumentaba que Chile tenía un destino como nación, pero mediatizado por el esquema de integración latinoamericana que ya: *“(…) no es sólo el mandato de la geografía y la tradición, sino la condición inescapable para conquistar las fronteras más avanzadas del pensamiento creador y del desarrollo económico y social”*<sup>430</sup>.

El nuevo gobierno conduce entonces una intensificación de las exigencias chilenas frente a la integración latinoamericana; la que llega a ser el primer objetivo de la política internacional como lo recordarán sucesivamente el mismo Presidente Frei y su Canciller.

<sup>427</sup> Discurso del Jefe de la Delegación y Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile ante la Asamblea General de la ONU, Enrique Bernstein Caravantes, MEMOMINRECh, 1964, p. 54.

<sup>428</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 309, p. 25.

<sup>429</sup> Frei Montalva, Eduardo: *América Latina tiene un destino*, Editorial Zig-Zag, Santiago de Chile, 1967, Prólogo.

De hecho, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés Subercaseaux señalaba en la sesión inaugural del IV Período de Sesiones del Comité de Comercio de CEPAL, que el Gobierno consideraba fundamental la integración económica de América Latina en su política inmediata y futura. Sobre la concepción misma de la integración, el Canciller chileno precisó que el país aspiraba a que América Latina pudiese alcanzar las formas más avanzadas de integración, que por cierto no podían verse limitadas al establecimiento de una Zona de Libre Comercio<sup>431</sup>.

Este objetivo es precisado por el Mandatario como: *“(...) la eliminación de las barreras económicas y políticas entre los países de América Latina, de manera que unidos en un esfuerzo común, llegue a ser posible alcanzar un desarrollo socioeconómico más rápido para cada país, mediante el desarrollo de América Latina tomada como un todo”*<sup>432</sup>.

A juicio del Gobierno chileno, la integración debía ser un proceso dirigido con miras a cambiar la estructura actual de las economías latinoamericanas, solidificar la unión política de los pueblos latinoamericanos, modificar las relaciones sociales internas, y lograr eficiencia en las instituciones y mecanismos que regulaban la vida del continente. Desde ese punto de vista, y considerando el priurito ideológico del gobierno, la integración se visualizó como un medio que debía concurrir al plan maestro de la democraciacrística, cual era la construcción de una Nueva Cristiandad.

Explicando la política exterior del gobierno democratacristiano, su Canciller resaltaba que la unidad del continente era una condición esencial, cuando no indispensable, para lograr no sólo una auténtica expansión económica sino que también para ejercer un papel relevante en la política internacional.

*“(...) creemos que debe unirse la voluntad de todas las naciones latinoamericanas para lograr la integración, permitiendo así un desarrollo acelerado y, por lo tanto, pacífico. Mediante este proceso (el*

<sup>430</sup> Discurso del Presidente Eduardo Frei en la recepción que el Presidente Charles de Gaulle le ofreció en el Palacio Elíseo, 2 de julio de 1965, *Política y Espíritu*, N° 356, 1975, pp. 15. Cámara de Senadores, ses. 54 ord., 17 de enero de 1962.

<sup>431</sup> Discurso inaugural del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés Subercaseaux, en el *IV Período de Sesiones del Comité de Comercio de CEPAL*, Santiago de Chile, 9 al 13 de noviembre de 1964, MEMOMINRECh, p. 213.

*de la integración) América Latina debe consolidar su identidad cultural y caminar hacia una unidad que, respetando la autonomía de las comunidades individuales, le permita incorporarse al hemisferio y al mundo con personalidad y objetivos propios”<sup>433</sup>.*

Así resulta que la política de integración del continente fue un aspecto importante en la propuesta hemisférica de Frei y su gobierno.

Tal y como lo declaró el Ministro de Relaciones Exteriores de Frei:

*“La integración es un medio para abatir estructuras añejas, para crear movilidad social; es la forma de unir a los pueblos latinoamericanos en una acción común de los trabajadores, los profesionales y los empresarios, que son los elementos que se deben incorporar en forma cada vez más activa a la nueva sociedad...”<sup>434</sup>*

Desde mucho antes de alcanzar la Primera Magistratura, Frei se había convertido en una de las voces más importantes a nivel continental en la promoción del ideal integracionista. De ahí, que una vez en el poder la acción exterior del período promovió acuerdos, propiamente latinoamericanos, que permitiesen enfrentar las contradicciones entre los países del centro y de la periferia. Un proyecto, como el de Frei Montalva, que apostaba por el crecimiento industrial autosostenido, debía necesariamente enfrentar los problemas propios de la dominación internacional del gran capital sobre los recursos de los países dependientes. Esto implicaba abordar los problemas del intercambio desigual, del sistema monetario y del control sobre el capital transnacional, lo que requería como condición previa el establecimiento entre los países subdesarrollados de criterios comunes acerca de la comercialización de las materias primas. CECLA es demostrativo de este aspecto de la política exterior del gobierno de Frei, que contribuye al nacimiento de un nuevo nacionalismo latinoamericano.

---

<sup>432</sup> Frei, Eduardo: *“Latin America in the world of today”*, *International Affairs*, vol. N° 42, N° 3, United States of America, julio, 1966, p. 374.

<sup>433</sup> Exposición de la política internacional del gobierno del Ministro de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés Subercaseaux, ante el Senado de la República de Chile, 6 de enero de 1965, MEMOMINRECh, 1965, p. 59.

<sup>434</sup> Discurso ante el Consejo de Ministros de la ALALC, Montevideo, 3 de noviembre de 1965, en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 316, p. 44.

La política de Frei demuestra una clara vocación integracionista, que se relaciona con el proyecto de gobierno que tenía para Chile. Al respecto declaraba el Subsecretario de Relaciones Exteriores del gobierno que: *“Chile tiene la obligación de demostrar su profunda ansiedad por fundar, entre los países latinoamericanos, una comunidad auténtica y dinámica. Estamos dispuestos a ostentar frente al mundo, y en todo momento, nuestra doble condición de chilenos y latinoamericanos”*<sup>435</sup>.

El propio programa de Gobierno demócratacristiano demuestra que lo fundamental era la adscripción de Chile a la “América Latina” con un grado de interrelación respecto de los acontecimientos externos. El país aparecía inmerso en una identidad continental, unificada por una distinción económica de países pobres, que no correspondía a ninguna categoría cultural o espiritual.

Así sostenía el Presidente Frei que:

*“Todo lo que Chile debe hacer en su vida interna lo relaciona, inevitablemente, con el gran mundo exterior. Somos parte del mundo, del Hemisferio Occidental y de la América Latina (...) Cuando concurrimos a las grandes asambleas mundiales, nos vemos unidos a la gran hermandad de los pobres del mundo –blancos, morenos, amarillos o negros-, frente a los poderosos y ricos, que ya no pueden mantener ni su riqueza ni su poder en la paz, sin el concurso de nuestra libre voluntad”*<sup>436</sup>

Con todo, el concepto mismo de realidad latinoamericana a la que Frei Montalva solía aludir, quedaba desprovisto de un impulso anímico, al confundir la realidad cultural de, por ejemplo Chile con Haití, e insertar a la especificidad chilena en un contexto que no le era propio, pero que el Presidente Frei juzgaba

<sup>435</sup> Discurso del Jefe de la Delegación y Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile ante la Asamblea General de la ONU, Enrique Bernstein Caravantes, MEMOMINRECh, 1964, p. 56.

<sup>436</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 320, p. 64. Años más tarde, en 1969, mantendría esta argumentación al sostener que *“La desunión sólo nos puede llevar a la marginalidad política, condenando a América Latina a permanecer en la periferia de las decisiones, en el subdesarrollo económico y en el atraso científico y tecnológico”*, en Mensaje del Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, al Congreso Pleno, 21 de mayo de 1969, p. 7. También en Frei Montalva, Eduardo: *Op.Cit.*, nota 429, pp. 12-13. XXX

comprensivo de lo que era Chile; realidad lamentable que no estaba dispuesto a seguir avalando<sup>437</sup>.

Chile adquiriría, según Frei, el deber de impulsar la integración política y económica de América como imperativo cultural y político, y así lo aseguró en su primer discurso ante el Congreso Pleno, cuando sostuvo que el objetivo fundamental de su política exterior era la integración latinoamericana<sup>438</sup>. Salvaguardándose de las críticas, Frei aseveraba, a renglón seguido, su propósito de custodiar los intereses chilenos y en especial los comerciales, ya que *“(...) será para nosotros fundamental la defensa del precio de nuestros productos naturales o manufacturados y su colocación en todos los mercados”*<sup>439</sup>

En concordancia con este espíritu, el Canciller Gabriel Valdés aseguraría en las Naciones Unidas al afirmar que la política internacional del gobierno de la democraciacristiana chilena se desarrolla *“(...) con una prioridad fundamental en América Latina”*<sup>440</sup>.

El tono lírico de la retórica gubernamental se hizo manifiesto desde el primer momento, e inclusive Enrique Bernstein, prestigioso diplomático chileno con una brillante carrera en la Cancillería, habló de una suerte de mandato que se enviaba a los latinoamericanos desde el *“más Allá”* para establecer la paz y la convivencia entre los hombres y entre las naciones.

En el marco de una conferencia, el Ministro Valdés Subercaseaux, precisaba que si el Gobierno de Chile planteaba la urgencia de la integración, colocándola entre los objetivos fundamentales de su política exterior, lo hacía convencido de su imperiosa necesidad.

*“Estamos ciertos de que formas progresivas de integración hasta llegar a un mercado común, con características adecuadas a la realidad política, económica y social de América Latina, son condiciones del desarrollo...No hay alternativas posibles: o nos integramos o no*

<sup>437</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 320, p. 65.

<sup>438</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1965, p. 94.

<sup>439</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 320, p. 66.

<sup>440</sup> Discurso en al XXIII Asamblea de las Naciones Unidas, 8 de septiembre de 1968, en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 316, p. 218.

*tenemos destino histórico ni papel alguno que jugar en los próximos decenios”*<sup>441</sup>

Siguiendo la doctrina supranacional, el gobierno de Frei en su proyecto de reformas constitucionales de 1964, propuso el principio de delegación de poderes específicos del Estado en entidades supranacionales, sin los cuales se hacía inconcebible la integración en términos dinámicos y equilibrados, para todos los países dedicados al desarrollo y la integración; esto era un modo de facilitar la participación chilena en tales organismos y de colocar a los mismos sobre bases más sólidas<sup>442</sup>.

En su mensaje, Frei expresó que esta reforma se fundamentaba en la observación de tendencias mundiales; de hecho se trataba de experiencias europeas que se intentaban adaptar al contexto latinoamericano<sup>443</sup>.

Las reformas constitucionales, entonces, reforzaban la acción del Ejecutivo frente al Legislativo. Así, la última de ellas, la IX, habilitaba al Estado chileno para *“(...) concurrir a la constitución de organismos supra-nacionales que contribuyen a una efectiva integración de nuestro hemisferio latinoamericano”*<sup>444</sup>.

Se aludía así a la posibilidad de comprometer al país, en tratados de integración económica de forma más expedita y discrecional que antaño. Para Frei, la preocupación por la unidad latinoamericana se reflejaba en el esfuerzo de integración económica, y por eso insistió en que su tarea era *“(...) contribuir con nuestro aporte a que esta América nuestra se integre y camine hacia la unidad, que es su gran destino”*.

En la misma orientación se encontraban las palabras de Enrique Bernstein ante la Asamblea de las Naciones Unidas, cuando afirmaba que:

*“La integración latinoamericana necesita alcanzar diversos aspectos de nuestra vida, de los cuales, el económico requiere de mayor decisión y urgencia. El nuevo Gobierno de Chile está dispuesto a impulsar, junto a*

<sup>441</sup> Conferencia dictada en la Universidad de Calí, Colombia, 3 de agosto de 1966, en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 316, p. 54-55.

<sup>442</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1965, p. 95.

<sup>443</sup> Cfr. Presidente de la República, Departamento de Publicaciones, *Proyectos de Ley enviados al Congreso Nacional por el Gobierno del Presidente Frei*, vol. I

<sup>444</sup> Texto de las Reformas Constitucionales propuestas por S. E. Eduardo Frei Montalva, 1º de diciembre de 1964.

*los demás países latinoamericanos, las fórmulas y normas que sean necesarios para acelerar el proceso integracionista*<sup>445</sup>.

Como puede observarse la revisión de los planteamientos del nuevo gobierno chileno ponían en evidencia la total ausencia mental, la lejanía cognoscitiva de los ejecutores de la política exterior en lo que tenía relación con lo problemas territoriales chilenos<sup>446</sup>.

Los sueños de grandeza de una nueva clase gobernante dominada por la urgente aplicación programática de sus postulados ideológicos probaron ser, al final, un filtro que se interponía entre lo que ellos tenían enfrente y lo que querían realmente ver. Conforme a las ideas de integración latinoamericana del nuevo gobierno demócratacristiano, los problemas fronterizos, a parte de ser decididamente artificiales, molestos e inoportunos, deberían quedar atrás tarde o temprano, porque el círculo virtuoso de la integración y el entendimiento de los pueblos los convertiría en una cosa del pasado. La historia, según esta visión, se encargaría de enterrar ese rasgo de egoísmo incivilizado que era el nacionalismo, que convertía a las Fuerzas Armadas en inoportunos e indeseables actores de la política latinoamericana. Para el nuevo gobierno se trataba, entonces, de sortear los últimos problemas artificiales causados por ese nacionalismo estrecho y además abrir paso a la integración del continente<sup>447</sup>.

Frei es categórico al respecto cuando declara que:

*“(...) la política internacional de mi Gobierno será, antes que nada, un medio para expresar el espíritu libre de Chile en la gran obra de la paz de nuestra América y del mundo, la paz que significa justicia y libertad democrática en el interior de todas las naciones, solidaridad de todos los pueblos en el progreso mundial y respeto de su autodeterminación”*<sup>448</sup>

<sup>445</sup> Discurso del Jefe de la Delegación y Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile ante la Asamblea General de la ONU, Enrique Bernstein Caravantes, MEMOMINRECh, 1964, p. 56.

<sup>446</sup> Gabriel Valdes, discurso del 6 de enero de 1965, MEMOMINRECh, 1965.

<sup>447</sup> Ruíz-Esquide, Andrea: *Las Fuerzas Armadas durante el Gobierno de Eduardo Frei y Salvador Allende*, monografía, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago, 1994.

<sup>448</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 320, p. 65.

Como ha quedado en evidencia la acción del gobierno de Frei hacia Latinoamérica colocaba su dimensión más importante en el plano de la integración económica. Pero su concepto de solidaridad continental resultó en un compromiso unilateral por parte de su Gobierno, más allá de las reciprocidades e intereses particulares, y engendró un virtual aislamiento del país en diversas materias. Además, al estar sustentado sobre nociones económicas, por ende transitorias, no generó a largo plazo una unidad real que pudiese preservar el fondo cultural común, génesis de las nacionalidades hispanoamericanas.

Chile entonces aparecía en sus descripciones como obligado a un esfuerzo de comunión con todo el continente latinoamericano, poco realista y confuso, pues no señalaba límites ni medidas concretas. Uno hecho casi anecdótico fue, por ejemplo, la participación de Chile en Colombia de un Comité de Honor de Acción para la Unidad Latinoamericana, creado el 4 de abril de 1966 y que no tuvo mayor destino<sup>449</sup>.

Por lo demás, y en evidencia irrefutable de nuestra interpretación, el mismo programa de gobierno contenía estas ideas, cuando al referirse a la integración del continente argumentaba que:

*“La integración política y económica de nuestra América es un imperativo de nuestra cultura y de nuestra historia; es la vocación inmediata de nuestra soberanía. Nuestra relación con el mundo empieza en el límite de nuestras fronteras, donde las manos abiertas y las voluntades deben encontrarse para formular, sin temores ni mezquindades, la unidad de estos pueblos que es nuestro destino y la única posibilidad para alcanzar un verdadero desarrollo económico”*

*“Sobre la base de estas ideas y su adecuada proyección se orientará nuestra política internacional buscando con un criterio objetivo y realista defender los intereses básicos de la Nación”<sup>450</sup>*

---

<sup>449</sup> Véase Documento “Acción para la Unidad Latinoamericana”, en Dirección de Política Exterior, Departamento. de Asuntos Americanos, que envía al Ministro de Relaciones Exteriores, el Embajador Javier Lira Merino. ARHMINRECh.

<sup>450</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 320, pp. 65-66.



Esta concepción no ocultaba una cierta retórica romántica y, por cierto, poco profesional del manejo de las relaciones externas, ya que estaba supeditada a una solidaridad política de corto alcance..

Creemos que la visión que manejó Frei en el plano de su política exterior era tributaria de su deseo de proclamar el advenimiento de una “*Nueva Civilización*” de inspiración cristiana. En efecto, y a su juicio, la impronta de los valores trascendentes configurarían un nuevo orden mundial en el que prevalecerían los valores de la tolerancia y como lógica consecuencia la integración. En ellos estaría subyacente el espíritu cristiano como fermento de este nuevo orden mundial. La veta utopista de su concepción de las relaciones internacionales, se evidencia, por ejemplo, en el tema del armamentismo. El creyó fomentar una tendencia al desarme como obligación moral y realidad objetiva o tendencia global, lo que distaba de verificarse en el contexto mundial y regional.

La idea que se percibe como constante era que la integración tenía la capacidad de corregir las diferencias que se presentaban en la estructura de las relaciones económicas, tanto a nivel nacional como continental.

### ***E. De la crisis de la ALALC al Pacto Andino.***

#### ***a) Política regional interamericana. Chile, Brasil y Estados Unidos.***

El Presidente Frei sostuvo, como un imperativo histórico, la integración política y económica con los demás países del continente americano, cuya consecuencia definió como “(...) *la vocación inmediata de nuestra soberanía*”<sup>451</sup>

En 1964 postuló la unidad de los pueblos americanos como la única posibilidad de alcanzar un verdadero desarrollo común debido a las condiciones de deterioro entre el intercambio de los países ricos y pobres, como se ha mencionado.

En tal sentido el gobierno demócratacristiano manejó un concepto que acentuaba el nacionalismo continental, en oposición al particularismo de los Estados, al cual se le daba un significado negativo en términos de disgregación y confrontación. Como hemos afirmado, su gobierno promovió unilateralmente la integración de Chile, enfatizando los aspectos económicos, que suponía previos a la unidad política.

---

<sup>451</sup> *Ibidem.*, p. 20.

Sostenía al respecto que *“Ha sido una convicción de toda mi vida el que la unidad de nuestro pueblos de Latinoamérica es la condición esencial para la verdadera expansión de nuestra economía, y para que nuestra voz como pueblo tenga algún peso en el concierto mundial”*<sup>452</sup>.

No obstante lo anterior, durante su período, la política integracionista aparece íntimamente ligada a las relaciones de Chile con los Estados Unidos y la esfera de la política interamericana.

Las relaciones bilaterales con Washington exhibieron, desde el punto de vista de la Casa Blanca, características de una relación especial en cuanto se trataba de estimular por Estados Unidos a un nuevo gobierno que prometía hacer realidad los objetivos centrales de la Alianza para el Progreso en Chile. Para los norteamericanos, esta política no era ideológica sino realista y flexible, por cuanto no estaba ligada necesariamente a una fórmula determinada de gobierno: Brasil, convertido en régimen autoritario el mismo año que Frei llegó al poder, también gozaba del fuerte apoyo de Estados Unidos.

Desde la perspectiva chilena, se trataba de aprovechar la coyuntura política en beneficio del gobierno, tratando al mismo tiempo de llevar una política exterior independiente, en que junto con una estrecha relación con los Estados Unidos debía buscarse un mayor apoyo político en Europa Occidental, e incluso ir en una cautelosa apertura frente a algunos países socialistas.

Así entonces, las relaciones interamericanas a mediados de los años sesenta estuvieron centradas en la búsqueda de una nueva estructura del sistema interamericano.

En la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, en noviembre de 1965 en Río de Janeiro, las diferencias entre Estados Unidos y la mayoría de la OEA, por una parte, y México, Uruguay y Chile, por otra emergieron claramente. Tal y como había sido su política en la crisis provocada por la intervención norteamericana en la República Dominicana, en 1965, Frei trató de evitar un distanciamiento y posibles enfrentamientos políticos con Estados Unidos, Brasil y Argentina<sup>453</sup>. Sin embargo, la definición del gobierno exigía oponerse a la proposición argentino-brasileña de una Fuerza Interamericana de Paz, que

<sup>452</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1966, p. 58.

<sup>453</sup> La opinión del gobierno sobre los sucesos de República Dominicana, en *Telex Nº 144, Resugrama Nº 138, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Política Exterior, Sección OEA, ARHMINRECh.*

parecía amenazar decisivamente la autonomía nacional de los miembros del sistema interamericano y legitimar bajo una fórmula multilateral las intervenciones norteamericanas en los sistemas políticos de la región.

Pero esta posición chilena encerraba el riesgo de un choque con Brasil. Para el gobierno de Castelo Branco, los problemas de seguridad intrarregional debían tener prioridad sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Brasil, como principal contribuyente latinoamericano a la fuerza internacional que había multilateralizado la intervención en República Dominicana, exigía una revisión de las ideas sobre defensa antisubersiva, que estimaba obsoletas ante la acción del comunismo por medio de la infiltración política, la guerrilla y la agitación. Según este planteamiento, el método más eficaz de garantizar la seguridad regional debía ser la cooperación militar institucionalizada en un comando conjunto y la disponibilidad de fuerzas multilaterales de carácter permanente para enfrentar cualquier contingencia.

El gobierno chileno hizo una defensa de la prioridad de las reformas económicas; pero solamente cuando las perspectivas de aprobación de la proposición de una fuerza multilateral parecían considerables, se manifestó en abierta oposición a ella. Más aún, el Canciller chileno, Gabriel Valdés, en su discurso ante la Conferencia de Río de Janeiro manifestó la falta de identidad entre los intereses de Estados Unidos y los demás miembros del sistema, señalando que la complementación de los mismos era potencial, más no real bajo las circunstancias imperantes. Solamente por medio de una reforma del sistema, que estableciera en los instrumentos jurídicos del mismo, la obligación de promover el desarrollo y de prestar la asistencia necesaria, podrían equilibrarse los intereses de los Estados Unidos con los de los demás miembros del sistema.

El resultado de la conferencia fue un empate entre las posiciones, que favoreció el interés chileno de postergar la decisión sobre la fuerza interamericana. Brasil, en definitiva, fue el único de los países grandes de latinoamerica que benefició la fuerza, puesto que México se opuso desde el principio y Argentina, a última hora, retiró su apoyo. Por otra parte, Brasil no objetó el planteamiento chileno de cooperación económica internacional, probablemente porque la relación especial que parecía existir entre Santiago y

Washington sería menos viable si existían los vínculos jurídicos que Chile propiciaba.

Resulta entonces que la intervención norteamericana en Santo Domingo en 1965 más la proposición argentino-brasileña de establecer un Fuerza Interamericana de Paz; llevaron al Presidente Frei a plantear la reforma del Sistema Interamericano. Este pretendía, básicamente, evitar su militarización privilegiando las posibilidades de cooperación e integración política y económica presentes en el hemisferio.

Para las autoridades de Gobierno los principios inspiradores eran la defensa de la soberanía de los derechos nacionales y el afianzamiento de la paz a través de la cooperación mundial. Por ello, a nivel continental el fortalecimiento de la OEA era considerado como el único vehículo llamado a estrechar los lazos entre las naciones americanas.

Chile no ocultó sus aprensiones respecto a la influencia que ejercían los Estados Unidos en el sistema interamericano, especialmente por medio de la OEA.

A este respecto se afirmaba que: *“(...) existen imperativos ideológicos que condicionan nuestra convivencia. Ello obliga a estructurar un sistema fundamentado en claros principios de solidaridad económica y social, de deberes y ventajas recíprocas y de cooperación activa dentro del respeto por la personalidad de cada comunidad”*<sup>454</sup>.

Vale decir, según su visión, la OEA no consideraba los factores de cambio que eran producto de las exigencias de un desarrollo económico-social y de las reformas integrales. El organismo carecía de la voluntad política para convertirse en una gran entidad que estuviese interesada en el desarrollo económico y social del continente<sup>455</sup>.

Para la Cancillería chilena la irrupción en el sistema de los hechos económicos que le fueron asignando más importancia al CIES, como expresión de un órgano de planificación del desarrollo americano, así como la de otros instrumentos económicos (como el BID), creaba una falta de relaciones con la

<sup>454</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1965, p. 55; similares ideas en MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1967, p. 31.

<sup>455</sup> Un exposición completa sobre la posición de Chile frente al Sistema Interamericano en: Intervención del Canciller Gabriel Valdés ante la Conferencia Extraordinaria de la OEA, Río de Janeiro, septiembre de 1965, en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 302, pp. 87-116.

estructura misma de la OEA. Manifestación de la situación descrita fue el hecho de que en la reunión realizada en Lima, en diciembre de 1964, del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, se evidenció la unánime opinión de los países latinoamericanos en orden a dotar a estos organismos de todos sus elementos y de la necesaria autonomía para que cumplieran los objetivos que debían realizar.

La crítica, por cierto, se circunscribía a conseguir la libre determinación de los pueblos y promover los Derechos Humanos y el perfeccionamiento de la democracia.

Para alcanzar dicho objetivo la administración Frei propuso una reforma, cuya meta era lograr un ordenamiento jurídico del sistema interamericano, basado en una efectiva reciprocidad paritaria de los países miembros. Por cierto que dicha postura implicaba una barrera frente a la creciente influencia estadounidense.

Según Frei, la reforma favorecería el desarrollo económico y social, toda vez que se pasaba a aceptar el derecho como factor esencial para dar libertad real y justicia, dando con ello la necesaria expresión jurídica y democrática al proceso de cambios estructurales que vivía entonces el hemisferio<sup>456</sup>.

Todo lo anteriormente descrito, apoya la idea de que existían *bloques* en el sistema interamericano y debe estimarse como una contribución decisiva en el fortalecimiento del interés del gobierno de Frei el buscar nuevas estrategias internacionales de cooperación e integración. Asimismo, las diferencias chilenas con Estados Unidos se mantuvieron después del encuentro de Río, si bien se hicieron esfuerzos para no perjudicar las relaciones bilaterales. En febrero y marzo de 1966, el gobierno del Presidente Jhonson insistió en sus planteamientos de instituir un órgano militar permanente en la OEA, lo que dividió una vez más a las partes. Debió transcurrir un largo período de ajuste de posiciones, que culminó en la conferencia de Presidente de la OEA en Punta del Este en 1967, antes de cerrar este capítulo de la relaciones hemisféricas que permitió abrir un período de

---

<sup>456</sup> Desde la II Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, en noviembre de 1965, se propuso la intención de modificar el sentido y la estructura de la OEA a fin de convertirla, según lo indicaba Frei "(...) en un instrumento de cooperación eficaz para el desarrollo económico y social de América Latina". Dichos principios se incorporaron al Protocolo de reformas acordadas en la III Conferencia Extraordinaria de Buenos Aires, especialmente los relativos a no intervención y libre determinación. Para una comprensión de las relaciones entre Chile y Estados Unidos y la esfera de la política interamericana durante el período, remitimos a Littwin, Lawrence: *Op. Cit.*, nota 283.

vinculaciones más auspiciosas para los intereses latinoamericanos. En este tiempo tuvo lugar también una revisión de la política exterior chilena, en que se inscribe el esfuerzo integracionista.

***b) El relance de la integración. Hacia el Pacto Andino.***

La posición chilena de cuestionamiento a la concepción integracionista que se había plasmado en el Tratado de Montevideo, se manifestó muy particularmente durante este período, aunque ya a comienzos de la década del sesenta la ALALC fue calificada por críticos del PDC como un esfuerzo insuficiente para alcanzar la integración, pues le faltaba el carácter *supranacional* necesario para realizar un programa efectivo tendente a la creación de un sistema económico regional<sup>457</sup>.

Juzgando que las medidas para promover la integración no favorecían en la proporción ni el ritmo en que debieran el proceso de desarrollo económico de los países latinoamericanos al interior de la ALALC, Frei dirigió una carta, a poco de iniciar su gobierno, el 6 de enero de 1965, a cuatro notables economistas latinoamericanos responsables, al más alto nivel de organismos *regionales*, continentales o mundiales: Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica; José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Felipe Herrera Lane, Presidente del BID; y Carlos Sanz de Santa María, Presidente del CIAP. En la misiva les exponía su preocupación y solicitándoles el aporte de sus ideas, las que, respaldadas por la imparcialidad y autoridad que se les reconocía, permitirían resolver el problema en forma positiva y creadora. Frei les pedía proponer las medidas necesarias para establecer “(...) *la institucionalidad que impulse la creación de un Mercado Común Latinoamericano*”. En el fondo, deseaba conocer sus opiniones acerca del establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano.

El Mandatario chileno sugirió poner en práctica mecanismos eficientes y dinámicos, tanto de índole económica como de acción ejecutiva, en pos de la integración regional<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> Valdés Subercaseaux, Gabriel: “*Caminos de la integración*”, *Política y Espíritu*, N° 247, julio de 1960, entre otras publicaciones relevantes.

<sup>458</sup> Texto de la carta en cuestión en Anexo Documental del presente trabajo.

Simultáneamente, el Gobierno de Chile hizo llegar una copia de esta carta a todos los Jefes de Estado latinoamericanos, con el doble objeto de que se impusieran del paso que se estaba dando y que contribuyeran con sus observaciones y sugerencias a la solución que se buscaba.

La iniciativa presidencial promovió una serie de intensas consultas y reuniones de estudio entre los destinatarios principales de la misiva, quienes resumieron sus puntos de vista acerca de los medios para acelerar la integración económica regional, lo que dio origen al documento llamado *de los “Cuatro Sabios”, Principios para la creación del Mercado Común Latinoamericano*, suscrito en México el 12 de abril de 1965.

El texto constituye una verdadera estrategia de integración, cuyo objetivo era lograr por etapas la instalación de un mercado común en función de las imperiosas exigencias de desarrollo y autonomía externa<sup>459</sup>. El documento, abundantemente centrado en las exigencias institucionales de la integración, contenía también todos los temas que serían abordados más tarde en la reunión de Punta del Este.

Las soluciones propuestas, y que en el orden técnico se veían llenas de posibilidades, requerían sin embargo, de una voluntad política que las pusiera en movimiento. Para ellos, esta falta de apoyo político hacía peligrar el objetivo final de crear, en un plazo razonable, un mercado común que se había propuesto para 1980.

El llamado *“informe de los cuatro”* refleja la idea de integración que se encontraba más o menos explícita en los primeros trabajos de la CEPAL, con el aditamento en el plano institucional, de ideas que son un producto quizás poco pulido del efecto de demostración de la integración europea. El informe no produce el efecto esperado, pero permite que muchos sectores tomaran conciencia de la distancia existente entre dos concepciones de integración y de las alternativas existentes a la concepción dominante en la ALALC. Los efectos de esta toma de conciencia serían más evidentes cuando pocos años después, creadas las condiciones políticas apropiadas, se produjo lo que podríamos denominar un cambio generacional en el *personal integracionista*, es decir, en aquellos que a nivel gubernamental, privado o de organismos internacionales,

tenían a su cargo conducir negociaciones, o asesorar a quienes las conducían, o elaborar estudios y formular propuestas, cambio que podemos situar en 1969.

Esta carta y su respuesta dieron origen a una activa política bilateral y multilateral orientada a estructurar una relación económica privilegiada entre los países de la región, a fin de seguir el ejemplo exitoso de la comunidad que los países europeos habían logrado crear en virtud del Tratado de Roma.

La celebración ese mismo año, producto de la Resolución 112 del IV Período Ordinario de Sesiones de las Partes Contratantes de la I Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en Montevideo entre los días 3 y 6 de noviembre de 1965, fue ocasión para que el Ministro Valdés formara un equipo de trabajo compuesto por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría para Asuntos de la ALALC y del Banco Central de Chile. En sus sesiones se prestó especial atención a la carta dirigida al presidente Frei por los economistas consultados y concluyó que, si bien este documento reflejaba fielmente la preocupación chilena por la incapacidad que estaba demostrando el Tratado de Montevideo como herramienta encaminada a la integración, no compartían todas sus argumentaciones y puntos de vista.

Coincidían con dicho documento en la necesidad de llegar a una desgravación automática; sin embargo, discrepaban respecto a la idea de que ésta no podía llevar a la integración si no se la condicionaba a otros factores indispensables.

En cuanto a los mecanismos institucionales, el grupo de trabajo estimó conveniente que el Consejo estuviese formado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, sin perjuicio de que éstos se hicieran representar por los Ministros técnicos en aquellos casos en que la agenda contuviera asuntos relacionados con sus carteras.

Finalmente, el grupo de trabajo consideró prematuro abordar el tema del Parlamento Latinoamericano, ya que en las circunstancias existentes a ese momento no había un propósito definido de los gobiernos para llegar a la integración máxima.

La delegación chilena viajó presidida por el titular de la cartera, Gabriel Valdés, quién llevó a la Reunión como planteamientos fundamentales, las ideas

---

<sup>459</sup> Herrera Lane, Felipe (et. al.): *"Principios para la creación del Mercado Común latinoamericano "*, en



de que debían adoptarse, dentro o fuera del Tratado de Montevideo, todas aquellas medidas que pudieran llevar en el menor plazo a la mayor aceleración del proceso de integración económica de la zona; y además, que la unidad era una condición imperativa para el crecimiento, el desarrollo y un elemento indispensable para asegurar la presencia de América Latina en el mundo.

Los siguientes conceptos caracterizan suficientemente la posición chilena al respecto, y fueron expuestos con meridiana claridad en la Reunión del Consejo de Ministros por el Canciller Valdés:

*“Enfrentamos ahora el desafío de dar al proceso de nuestra Asociación la profundidad, la velocidad y la amplitud a que nos urge nuestra visión de las cosas. Para ello queremos enraizarlo en nuestras realidades nacionales mediante el máximo apoyo político; dinamizarlo, reforzando sus organismos; darle nueva capacidad de adaptación mediante un concepto de reciprocidad más amplio, una solidaridad más exigente...”*

*“Nuestra primera inquietud está orientada a analizar la estructura institucional de la ALALC, que debe ser el instrumento que nos permita desarrollar con la máxima eficacia una labor tan compleja”<sup>460</sup>*

Resumiendo los objetivos planteados por Chile en la Reunión del Consejo de Ministros, podemos concluir que el Gobierno de Frei creía que se debían adquirir compromisos ciertos y definitivos en los siguientes aspectos: a) establecimiento de un órgano comunitario que fuera capaz de expresar la necesidad de conjunto frente a los intereses nacionales y que fuese la adecuada expresión latinoamericana frente al mundo internacional; b) aceleración del programa de desgravación; c) nuevo y equitativo concepto de desgravación; d) adopción de una política regional de inversiones y d) representación institucional dentro de la ALALC, de los empresarios y los trabajadores, con el objetivo de incorporar al proceso de integración a los elementos más dinámicos de la actividad productora.

---

Mayobre, José Antonio: *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, F.C.E., 1965.

<sup>460</sup> Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés Subercaseaux, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC, 3 y 6 de noviembre de 1965, Montevideo, Uruguay, en MEMOMINRECh, 1965, p. 298. También en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 302, p. 39.

La reunión de ministros de los países miembros de la ALALC, concluyó con la unánime decisión de los nueve gobiernos representados en la misma, de dar pleno respaldo político a una integración acelerada, con miras a formar un mercado común. De algún modo ello demostraba que el proceso estaba adquiriendo una dinámica que traspasaba el ámbito comercial, y entraba de lleno en el campo económico y financiero, y que significaría trascendentales compromisos políticos.

En sus palabras, *“estoy convencido, como ustedes que la integración económica latinoamericana es esencial para contribuir a la solución de los graves problemas de estrangulamiento exterior que se opone a la aceleración del ritmo de desarrollo económico y social de nuestros países”*<sup>461</sup>.

Pero, la verdad sea dicha, estas ideas fueron posteriormente dejadas de lado al comprobarse la falta de interés de los principales gobiernos latinoamericanos en un proyecto de mercado común. También como estrategia de política exterior no fue viable porque se subestimó la necesidad de los aliados. Los esfuerzos posteriores, en busca de la integración reflejaron la experiencia de estos primeros intentos en cuanto el gobierno preparó cada paso importante con estrecha consulta con otros actores, buscando apoyo y tratando de apaciguar o neutralizar posibles estrategias de oposición.

El espacio de tiempo de los dos años que separan la gestión promocional de Frei y la Reunión de los Presidentes de Punta del Este, manifiesta muy particularmente la ofensiva institucional de Chile. Entre las numerosas gestiones efectuadas por la promoción integracionistas al interior de la ALALC se destaca la carta mencionada, donde se pide que propongan una estrategia de integración centrada en la construcción de un Mercado Común Latinoamericano, como ya lo hemos señalado. Interviene en el mismo sentido en una aparente profundización o un cambio en la estructura institucional de la ALALC, para que a través del establecimiento de llamados órganos comunitarios se introdujera un factor dinamizante en el proceso. Ahí encaja la promoción para el establecimiento del Consejo de Ministros, como órgano político de la ALALC -desplazando, sin suprimirla, la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado-, y de la

---

<sup>461</sup> *Hacia la integración acelerada de América Latina. Propositiones a los Presidentes latinoamericanos presentada por José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santa María y Raúl Prebisch, con un*

Comisión Técnica, a título de organizador técnico, por las resoluciones tomadas con ocasión de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores efectuadas en Montevideo, en noviembre de 1965, así como por las de la Conferencia de las Partes Contratantes que terminó en esa ciudad en diciembre de ese mismo año. Además, Chile presionó para hacer de la Comisión Técnica una instancia institucional con importantes poderes de iniciativa y de ejecución<sup>462</sup>.

El desenlace de la ofensiva institucional fue sumamente frustrante para los países chicos y medianos de la ALALC, y en igual medida para Chile.

La posición del gobierno de Santiago se manifestó sobre todo, y de manera mucho más eficaz, en la iniciativa de Frei –acogida por su homólogo colombiano Lleras Restrepo- de lanzamiento y constitución de un grupo subregional dispuesto a realizar una verdadera integración externa. Iniciativa que fue tomada por Frei algunos meses después del rechazo argentino a la proposición chilena, de octubre de 1965, de constituir una Unión Aduanera entre los dos países.

Como sostenemos, esta posición prointegracionista chilena aparece de una particular constancia y vigor, si se considera la persistente situación adversa de Chile en la ALALC en el plano comercial. Pero, por otra parte, la actitud seguida se explica en parte al considerar las limitaciones del mercado nacional y, más generalmente, las de su capacidad de acción misma.

Por cierto que hacía ya mucho que los objetivos del Tratado de Montevideo se habían tornado inalcanzables. Un estudioso de la democraciacrística chilena ha sostenido que, algunos sectores del conglomerado político aseguraban que la vinculación de Chile al instrumento de la integración no le había reportado beneficios puesto que “(...) *estrechos intereses nacionales y una abundancia de cláusulas de escape se han combinado para evitar el progreso hacia la integración*”<sup>463</sup>.

De hecho, durante 1963 el Gobierno de Alessandri había participado en dos reuniones realizadas en el marco de la integración; la primera de ellas, celebrada entre el 7 y el 19 de septiembre, fue la Primera Reunión de la Comisión Especial

---

*estudio técnico de la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México – Buenos Aires, 1963, pp. 1-6. Texto completo de la carta y respuesta en Anexo Documental de la presente tesis..

<sup>462</sup> Sidjanski, D.: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, p. 61 y pp. 73-75. También *Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia en la reunión de Ministros efectuada en Montevideo entre el 7 al 12 de diciembre de 1966*, en *Boletín de la Integración*, N° 13, diciembre de 1966, p. 7.

de Expertos de la ALALC. En ella, los delegados chilenos puntualizaron con insistencia que la Asociación había llegado a una etapa crítica que amenazaba con frustrar los anhelos de progreso, tanto económicos como sociales que inspiraron el Tratado. Asimismo, señalaron la urgencia de acordar un programa de integración económica de verdadera significación para el desarrollo de la región, en el cual se diera la misma prioridad a la liberación del intercambio y una progresiva integración de las economías de las Partes Contratantes.

La Delegación de Chile sostuvo enfáticamente que la Reunión debía recomendar a los Gobiernos la adopción inmediata de decisiones sobre estas materias, y afirmó a la vez que un programa de integración debía considerar, por una parte, la concertación de acuerdos que favorecieran la coordinación de las políticas económicas y, por otra, las medidas indispensables para el desarrollo de los sectores básicos de la economía regional.

Como consecuencia de las indicaciones mencionadas, los países asistentes concordaron en que era urgente robustecer los actuales órganos de la Asociación, inclusive la Secretaría Ejecutiva, y estimaron conveniente la creación de un órgano permanente de nivel ministerial que examinase y orientara la política de integración, perfeccionando la marcha misma del proceso. Otro de los consensos alcanzados fue el que hasta la fecha de la Reunión, la ALALC sólo había hecho progresos en el cumplimiento del Programa de Liberación, y que poco o nada había logrado en la promoción de la integración de los sectores básicos para el desarrollo económico.

Asimismo, se consideró con carácter de urgente, la formalización de compromisos concretos, destinados al logro de una progresiva complementación e integración económica del continente.

La otra participación que le cupo a Chile, esta vez bajo el gobierno de Frei, fue en el IV Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, que se llevó a cabo en Bogotá entre el 20 de octubre y el 11 de diciembre de 1964. En ella se discutió el documento que se había aprobado en la Reunión anterior y se adoptaron una serie de Resoluciones que

---

<sup>463</sup> Grayson, George: *El partido demócrata cristiano chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1968, 2ª edición, pp. 445-446.

manifestaran una voluntad política respecto a la integración<sup>464</sup>. De hecho en el encuentro, Chile logró la aprobación para hacer operables los acuerdos de complementación de industrias dinámicas que requerían de grandes inversiones de capital y, por lo tanto, amplios mercados.

Como bien lo dijo el Canciller chileno:

*“(...) la Asociación constituyó, en su día, un avance substancial (pero) hoy tengamos todos clara conciencia de que debemos adecuar y perfeccionar el cauce que conduce a etapas más audaces y más útiles. Al observarnos mutuamente y reconocernos, todo avance parece insuficiente, todo plazo demasiado largo. Enfrentamos ahora el desafío de dar al proceso de nuestra Asociación la profundidad, la velocidad y la amplitud a que nos urge nuestra nueva visión de las cosas”*<sup>465</sup>

El decidido apoyo del gobierno de Frei a la integración también se cristalizó en formas más amplias. Así, por ejemplo, y con motivo de la Conferencia Mundial de Comercio realizada en Ginebra la Delegación de Chile presentó e hizo aprobar una Resolución en la cual expresaba que, después de concluidos los estudios que realizaron conjuntamente la CEPAL con el BID, los Gobiernos de América Latina debían analizar sus resultados y adoptar “al más alto nivel político” las decisiones necesarias para impulsar el movimiento integracionista. Por lo demás –y dicho sea de paso- las delegaciones asistentes se mostraron partidarias de acelerar el proceso integracionista y muchas manifestaron que los países de América Latina no podían seguir con sus pequeños mercados nacionales porque el proceso de sustitución de importaciones llegaba a su fin; además la misma utilización de los recursos naturales exigía grandes unidades de consumidores y vastos capitales.

Para enero de 1965, el Canciller Valdés concurrió al Senado de la República para exponer la política internacional del gobierno y señalaba que en el aspecto económico, y no obstante los esfuerzos de la ALALC, Chile no había logrado de la dinámica de la Asociación, un beneficio positivo. Más aún, sostenía

---

<sup>464</sup> La Delegación chilena estuvo presidida por Pedro Daza. Lista completa de los integrantes chilenos y de las Resoluciones aprobadas en MEMOMINRECh, 1964, Dirección Económica, p. 208.

la autoridad de gobierno, la entidad no había sido usada como un real factor de integración.

En su interpretación, el Gobierno de Frei aspiraba a que los acuerdos de carácter económico fuesen de beneficio equitativo, que llevaran realmente a la integración y que se ejecutaran dentro de un concepto de planificación del desarrollo de la zona bajo la dirección de una organización supranacional latinoamericana que presentara un frente único en sus relaciones con terceros países. Ideas en consonancia con la propuesta contenida en las reformas constitucionales propuestas.

Decía el Canciller Valdés, *“este organismo supranacional deberá coordinar las actividades económicas de los países miembros y tomar las medidas necesarias para la mejor y más acelerada marcha de la integración”*<sup>466</sup>.

Para Frei, la posibilidad de acelerar el proceso de integración en América Latina pasaba por la puesta en práctica de mecanismos más eficientes y dinámicos. En primer lugar, era necesario definir claramente las metas que se deseaban alcanzar en cierto período y establecer las formas de lograrlas mediante no ya de negociaciones arancelarias producto por producto, sino de rebajas lineales y automáticas. En segundo lugar, se debían establecer a la brevedad posibles tarifas comunes hacia terceros países. En tercer término, había que adoptar un programa regional de inversiones, coordinar los planes nacionales y adecuar los sistemas de financiamiento para permitir tal coordinación usándolo para evitar que ciertos países o regiones quedasen rezagadas, frente a los demás, en la futura región integrada. Desde su perspectiva se debía pensar en políticas monetarias y fiscales comunes, ya que tarde o temprano se debían de poner en práctica. Por último, y en esto fue especialmente claro Frei, consideraba indispensable el funcionamiento de un órgano ejecutivo que formulara proposiciones para afianzar el proceso de integración y cuyas resoluciones, y

<sup>465</sup> Valdés Subercaseaux, Gabriel, Ministro de Relaciones Exteriores, exposición ante el Senado de Chile, 6 de marzo de 1965, en Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 302, p. 41.

<sup>466</sup> En particular interesaban los siguientes aspectos: a) instauración de una política común en los sectores agrícola, industrial y de los transportes; b) procedimientos que permitan la coordinación de la política económica de los Estados miembros e impidan el desequilibrio en su balanza de pago; c) creación de un fondo social latinoamericano, con el objeto de posibilitar el mejoramiento del nivel de empleos y de vida de los trabajadores; d) dictación de un reglamento destinado a proteger los derechos de los trabajadores y asegurarles los beneficios de la asociación; e) establecimiento de un arancel común aduanero frente a terceros países; f) incorporación a los sindicatos, universidades y demás organismos de base en la dirección y planteamiento de la política de la asociación.

decisiones fueran tomadas, no por representantes de los países, sino por toda la comunidad latinoamericana.

En este punto precisó que más importante que la ALALC, era la reunión periódica conjunta de los presidentes de cada nación del continente a fin de tomar las resoluciones necesarias para la integración.

La reiterada comprobación de la parálisis política que afectaba a la integración latinoamericana movió al Presidente Frei a concebir un proceso alternativo de integración, dentro de la ALALC, pero sin sus limitaciones. Para ello invitó a mediados de 1965 a Santiago al Presidente electo de Colombia, Carlos Lleras Restrepo quien vino acompañado de sus ministros designados, Misael Pastrana y Alfonso López Michelson, que habrían de sucederle en la Presidencia de aquel país<sup>467</sup>. Ambos presidentes alcanzaron a suscribir una invitación al Presidente Illía para que incorporara a la Argentina a la iniciativa del acuerdo subregional y aceptara él concurrir a la reunión presidencial programada en Bogotá para agosto de 1966. La carta no alcanzó a ser despachada, pues el mismo día el Presidente Illía era derrocado por la fuerza de las armas y Argentina iniciaba un largo período de aislamiento del quehacer continental que se extendió hasta que el conflicto de Las Malvinas la obligó a recurrir a una solidaridad que no había cultivado y que no tenía forma ni instrumento.

Bajo este nuevo escenario, la percepción chilena de un distanciamiento en las relaciones bilaterales y un posible acercamiento argentino a Brasil se agudizó, especialmente con la instauración del régimen militar del general Onganía en junio de 1966. Para el gobierno de Frei, el curso desfavorable de las relaciones con Argentina presentaba problemas fundamentales para la viabilidad de su política exterior. Si Buenos Aires se alineaba junto a Brasil en contra de la posición chilena, Chile quedaría aislado en la política regional y debilitado en sus vinculaciones bilaterales, a la vez que se vería erosionada la posición de relativa independencia frente a Estados Unidos. Se hacía indispensable, por lo tanto, buscar nuevas estrategias de acción. Podríamos decir, entonces, que no fue

---

Exposición de la política internacional del gobierno del Ministro de Relaciones Exteriores, Gabriel Valdés Subercaseaux, ante el Senado de la República de Chile, 6 de enero de 1965, MEMOMINRECh, 1965, p. 16.

<sup>467</sup> Hemos detectado un error en la fecha de la entrevista entre los documentos consultados. En efecto, Gabriel Valdés en su artículo *“Quince años del Pacto Andino”*, Centro de Estudios del Desarrollo, Nº 9, junio, 1984, indica que la reunión entre ambos dignatarios fue a mediados de 1966, mientras que Eduardo Frei señala en una carta al diario *El Mercurio* del 28 de agosto de 1976 que fue el año 1965. En esta fecha

casual, en vista de las circunstancias observadas, que a los dos meses de instaurado el gobierno de Onganía se celebrara la reunión de Bogotá, que estableció las bases del acuerdo de integración subregional.

Como decíamos, la propuesta era constituir un subgrupo al interior de la ALALC entre los países para los cuales la cordillera de Los Andes aparecía como una especie de eje geográfico de aproximación (de Venezuela, al norte, de Chile, al sur). Esto como reflejo de la preocupación que se manifestaba en que los términos del intercambio dentro de la ALALC resultaban perjudiciales para Chile con aquellos países de mayor desarrollo como eran Argentina, Brasil y México<sup>468</sup>.

Esta proposición, acogida por Lleras Restrepo, condujo a la reunión efectuada en Bogotá, entre el 15 y el 17 de agosto de 1966, por los Presidentes de Chile, Colombia, el Primer Mandatario de Venezuela, Raúl Leoni, y los representantes personales de los Presidentes de Ecuador, Galo Plaza, y Perú, Fernando Schwalb.

Poco antes de la reunión de los Mandatarios de Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá, que se realizó en Bogotá en agosto de 1966, el órgano de prensa del gobierno chileno sostuvo en su editorial que la misma tenía la virtud de demostrar la vitalidad progresiva del diálogo del más alto nivel entre los Estados latinoamericanos. La mayoría de los países representados en la reunión formaban parte del grupo de naciones latinoamericanas de mercado insuficiente o de mediano desarrollo, que estaban interesadas en la ALALC. Surgieron entonces, naturalmente, proposiciones de mecanismos que favorecieran a ese conjunto de países y también a los de menor desarrollo, a fin de que el comercio dentro del área facilitara el desenvolvimiento armónico de todas las economías que a ellas pertenecían.

El medio de comunicación oficialista no ocultó sus elogios acerca de las posibilidades que ofrecía la integración para el continente y el rol que en el proceso estaba cumpliendo el Presidente Frei:

---

también coincide otro de los protagonistas de la reunión, Hernán Elgueta Guerin en una carta al mismo matutino de 14 de septiembre de 1976.

<sup>468</sup> En el Informe Anual del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, para el período 17 de octubre de 1967 y 15 de octubre de 1968, se observa un decrecimiento del comercio entre los países miembros del Tratado de Montevideo, que empezó a insinuarse en 1966 por causas muy diversas, algunas de ellas relacionadas con la estructura misma de sus mecanismos, que no se habían demostrado capaces de incorporar nuevos rubros, distintos de las materias primas, alimentos, combustibles que constituían el 60% del comercio intrazonal, y otras tan particulares como la contracción de los mercados de importación argentino y brasileño. Para los



*“La integración económica contiene esencialmente una oportunidad concreta para el desarrollo de los pueblos americanos. Lo que se dirige al beneficio de los pueblos es una obra permanente, superior a las contingencias políticas del mando, y digno, por lo tanto, de una acción tenaz, indesmayable y planteada con espíritu estadista”<sup>469</sup>.*

En abierta alusión al Gobierno de la democraciacrística indicaba que:

*“Ese espíritu, capaz de proyectar hacia el futuro, pisando firmemente sobre la realidad actual, está presente en cada obra nacional y en cada posición internacional de nuestro Gobierno y es notoriamente compartido por los Mandatarios con quienes el señor Frei se apresta a celebrar entrevistas”<sup>470</sup>*

Un informe confidencial de la Embajada de Chile en Quito, dirigido por el Embajador ante Ecuador, Alberto Yoacham, al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile señalaba que tanto la prensa como la opinión pública ecuatoriana habían comprendido que la esencia de la reunión de Bogotá era la integración total de América Latina. Lo anterior, reviste una cierta importancia, puesto que el gobierno del Brasil había denunciado el encuentro de los gobiernos del área Andina como un intento de formación de ejes políticos, algo que no era del todo falso<sup>471</sup>. Al paso de estos temores salió el Presidente Frei quien señaló en Bogotá que *“No nos mueve el ánimo de dividir, sino el de unir”*, el propósito era eliminar las suspicacias y, a la vez, desalentar los intereses extracontinentales de variado

---

datos económicos y estadístico remitimos a *La Nación*, 5 de mayo de 1969, p. 12. También otro análisis en *La Nación*, 15 de septiembre de 1969, p. 12.

<sup>469</sup> *La Nación*, 16 de julio de 1966, p. 3.

<sup>470</sup> *Ibidem*.

<sup>471</sup> Carta de Alberto Yoacham, Embajador de Chile en Ecuador al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Política Exterior, Asuntos Americanos, América del Sur. *Confidencial*, N° 909/49, Quito, 4 de agosto de 1966, foliado N° 02902, ARHMINRECh.

La ignorancia sobre los objetivos del encuentro llevaron a que el matutino de centro-izquierda de París *Combat*, señalara que se estaban constituyendo dos bloques continentales: uno integrado por Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Chile para defender la democracia representativa, y otro constituido por “5 potencias”: Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay, para darles impulso a los gobiernos totalitarios. Reproducido en *La República*, Bogotá, editorial, 18 de agosto de 1966.

Posteriormente, un Comunicado Conjunto a propósito de la visita oficial del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Juracy Magalhaes, a Colombia, expresaba en su punto 5 “su repudio a la formación o

orden que quisieran seguir estableciéndose en el continente, aprovechando la falta de cohesión<sup>472</sup>.

Frei en su visita a Colombia destacó que la integración abría para el continente una perspectiva de redención que significaba sacarlo del subdesarrollo.

*“Nos juntamos para crear la amplitud de los mercados necesarios para darle a nuestro desarrollo económico la velocidad y las condiciones que requiere la actividad del hombre en este siglo y en esta hora. Sin amplios mercados, sin una ancha base humana no podemos tener acceso a la investigación científica ni a sus aplicaciones tecnológicas. Si estas condiciones no podremos crear el desarrollo industrial suficiente para que la inteligencia de nuestros millones de trabajadores pueda alcanzar el nivel de alta eficiencia y capacitación profesional que hace respetable y fuerte la vida de millones de hombres que laboran en los países más avanzados de la tierra”*<sup>473</sup>

Tras dos días de prolongadas reuniones, durante las cuales se analizaron en profundidad los principales problemas que retardaban el progreso de los países concurrentes y, en general, de toda América Latina, los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y los Representantes Personales de los Presidentes de Ecuador y Perú arribaron a diversos acuerdos. Ellos se resumieron en dos documentos que se suscribieron el 16 de agosto y que fueron comentados positivamente por la prensa local e internacional<sup>474</sup>.

El primero de estos documentos, denominado “Declaración de Bogotá”, enuncia la intención de *“(…) lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la*

---

*establecimiento de bloques o ejes que en cualquier forma puedan afectar los principios de solidaridad entre los países del Continente”*, publicado en *El Tiempo*, Bogotá, 27 de noviembre de 1966.

<sup>472</sup> *La Nación*, 22 de agosto de 1966, p. 15.

<sup>473</sup> Discurso del Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, en su visita a Colombia. MEMOMINRECh, 1966, p. 34. El texto completo del discurso pronunciado en el acto popular del 16 de agosto de 1966 en la Plaza de Bolívar, Bogotá, Colombia, en Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 429, pp. 48 ss. Algunos párrafos aparecieron en *La Tercera de la Hora*, editorial, 19 de agosto de 1966; *La Nación*, editorial, 18 y 22 de agosto de 1966, p. 3 y p. 15, respectivamente.

<sup>474</sup> *El Siglo*, Bogotá, editorial, 17 de agosto de 1966; *El Espectador*, editorial, Bogotá, 18 de agosto de 1966; *El Tiempo*, Bogotá, editorial, 18 de agosto de 1966; *La República*, Bogotá, editorial, 18 de agosto de 1966. Otros comentarios favorables a los acuerdos obtenidos en la reunión fueron los de *The New York Times*, *The Baltimore Sun*, *Les Echos*, *Le Monde*, *Excelsior*, cuyos recortes fueron remitidos al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile por el Embajador chileno en Colombia, Javier Lira Merino. Documento N° 657/233, foliado 27652, *Embajada de Chile en Colombia*, Dirección de Política Exterior, Dirección Económica, Bogotá, 23 de agosto de 1966, ARHMINRECh.

*región, de conformidad con el espíritu del Tratado de Montevideo*”; ésto implicaba la necesidad de efectuar reformas profundas, “*substanciales*”, en las estructuras institucionales, económicas, sociales que permitieran la satisfacción de las justas exigencias de los pueblos, reformas que no podrían llevarse a cabo sino a través de su participación creciente y efectiva en la vida política, económica y cultural<sup>475</sup>. Los medios que se deberían accionar para realizar este fin se refieren a la profundización de la integración entre los países interesados y conciernen tanto a la realización de Acuerdos de Complementación y a la formación de una unión aduanera, como la enuncia la Declaración de Bogotá. En efecto, y como se había constatado en la práctica “*(...) los procedimientos de desgravación que contempla el Tratado de Montevideo no son suficientes para acelerar una verdadera integración latinoamericana dentro de un plazo razonable, e influir vigorosamente sobre el desarrollo económico continental*”; de ahí, la necesidad de establecer una unión aduanera.

La Declaración trata fundamentalmente del imperativo de promover la integración económica regional, enunciando una serie de medidas que podrían conducir a ese fin, y propone una Conferencia de Jefes de Estado del hemisferio con el doble objeto de fortalecer la Alianza para el Progreso y la integración económica latinoamericana<sup>476</sup>. Estas iniciativas, según lo anota el propio documento, se ofrecieron a los demás países del continente con la esperanza que ellos las recibieran como un aporte positivo para resolver los grandes problemas comunes y para robustecer la cooperación mutua. Con lo anterior se puede considerar cristalizada la iniciativa de Frei en el sentido que él creía que debían ser los propios Presidentes de cada nación los que asumieran la tarea de la integración, a través de reuniones parciales o conjuntas, para en ellas adoptar las necesarias decisiones.

*“Chile no pretende ser el primero ni señalar rumbos –anotó el Presidente Frei-. Sólo quiere, con modestia y en unión de las demás*

<sup>475</sup> Cfr. Declaración de Bogotá, p. 23, en *Boletín de la Integración*, N° 9, agosto de 1966, pp. 22 y ss.

<sup>476</sup> Cfr. *Oficio Confidencial*, N° 102/12, de 20 de enero de 1967 y Reunión con Industriales y miembros de la Comisión de Coordinación Económica, *Carta de Alberto Yoacham, Embajador de Chile en Ecuador, al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, N° 110/33, en la que se explica la puesta en marcha de la estrategia para el aumento del intercambio comercial de Chile con los países andinos. También, como ejemplo, *Oficio Confidencial*, N° 1047/133 de 4 de octubre de 1967, en que el Embajador de Chile en Ecuador

*naciones de este hemisferio, trabajar realmente por nuestra integración, por la paz y por un sistema americano que responda a la realidad que vivimos*<sup>477</sup>.

El otro documento adoptado, en cambio, no señala normas de acción sino a los países representados en la Reunión de Bogotá, aún cuando esas normas podrían extenderse en cualquier momento a los demás países del continente que las aceptaran. En el documento “Bases de un Programa de Acción Inmediata” se establecía la coordinación práctica para el cumplimiento de los propósitos de complementación económica, aprovechamiento de la asistencia financiera y técnica, extensión del comercio y de los medios de comunicación y transporte, integración física y difusión de las ventajas de la ciencia y la técnica; es decir, en materias tradicionalmente estimadas vitales al desarrollo nacional<sup>478</sup>.

Puesto que el espíritu de los textos y de la reunión a que nos referimos se definía por la protección de los derechos y de las posibilidades efectivas de desarrollo de los países medianos y pequeños de la ALALC, la preocupación por la suerte de éstos, y en particular por los denominados países relativamente menos desarrollados, era aquí central. Se estimó indispensable y urgente llevar a cabo una acción común eficaz en provecho de dichos países, la que debería comenzar por una rápida y fundamental liberalización a favor de los productos originarios de aquellos, por la promoción de nuevas actividades económicas en ellos, por el desarrollo de su industria naciente y por el financiamiento preferencial de sus programas de desarrollo.

El encuentro también sirvió para poder establecer un diálogo de igualdad de condiciones y fuerzas de las dos Americas, y –como también señalara Frei en Bogotá- *“para que América Latina pueda tener voz y personería en el concierto*

---

precisa textualmente que “(...) el Ecuador no está preparado todavía para seguir el ritmo de trabajo que exige el impulso que se está dando, por ejemplo en Chile, a la integración”.

<sup>477</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1966, p. 59.

De hecho en enero de 1968 Frei declaró al diario *O Globo* de Brasil, que solamente con el liderazgo de Brasil podrían prosperar las más importantes iniciativas regionales, intentando refutar de este modo las especulaciones en el sentido de la existencia de una pretensión de liderazgo chileno en la región. Véase *El Mercurio*, 27 de enero de 1968.

<sup>478</sup> Texto completo de la “Declaración de Bogotá” y del Programa de Acción Inmediata, en MEMOMINRECh, 1966, p. 36 y ss.

*mundial, y porque esta voz nuestra es un llamado y una influencia al servicio de la paz*<sup>479</sup>.

La reunión de Bogotá y las posteriores conversaciones del Presidente Frei con sus homólogos de Ecuador y Perú lograron, de algún modo, que se tomara conciencia en gran parte de América Latina de que el camino para obtener el progreso común consistía en aunar los esfuerzos y desechar viejos criterios.

El Acuerdo en torno a la creación de un Mercado Común Subregional entre países de parecido nivel de desarrollo, como un paso importante y práctico para acercar a estos a la meta de la integración de toda América Latina<sup>480</sup>. La reunión fue presentada, por cierto, no como la creación de un bloque político excluyente y antagónico, sino que como una labor conjunta de cinco países para cooperar en un proceso que estaba abierto a otros.

Enfáticamente, Frei señalaba: *“Divididos muchas veces por susceptibilidades, arrinconados en el reducido círculo de nuestras querellas, hemos sido incapaces de crear el ámbito humano que corresponda a la grandeza de nuestra geografía”*<sup>481</sup>.

Fiel a su vocación integracionista, el Mandatario chileno ofreció la ciudad de Viña del Mar para la reunión de todos los Presidentes de americanos que tendría lugar a fines de 1966; la misma se realizó en abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay.

La relevante actuación de Frei también llamó la atención de otros órganos de prensa, que si bien no eran decididos partidarios del gobierno, reconocían la valía de las gestiones presidenciales.

*“En el desarrollo de esta jornada adquirió especial relieve el Excmo., señor Frei, porque su plataforma de gobernante contenía el programa desarrollado en Bogotá: porque al dar decidido concurso a esta cita presidencial y al hacerse posteriormente intérprete de sus acuerdos antes los Jefes de Estado de Ecuador y Perú, echó sobre sí mayores responsabilidades que sus colegas y porque lo obrado en Bogotá*

<sup>479</sup> *La Nación*, 18 de agosto de 1966, p. 3.

<sup>480</sup> 7 días, semana del 7 al 29 de agosto, 1966; *Ercilla*, 17 al 24 de agosto de 1966

<sup>481</sup> *La Tercera de la hora*, 19 de agosto de 1966, p.3.

*significa una contrapartida de los divisionismos que estancan la integración americana*<sup>482</sup>

Los trabajos para dar forma al Pacto Andino habían consultado los distintos grados de desarrollo de los países miembros y de sus sectores productivos. Paralelamente a la acción gubernamental habían participado en sus respectivas esferas los sectores industriales más representativos. En este sentido se destaca sobre manera el esfuerzo desplegado por empresarios chilenos quienes crearon vinculaciones efectivas con sus congéneres de la región. Lo anterior dio origen a nuevas formas de relación expresadas en permanentes contactos, decisiones comunes, aumento del intercambio y de las comunicaciones<sup>483</sup>.

En lo que concierne al desarrollo histórico de los esfuerzos integracionistas presentados es importante señalar que la Comisión Mixta creada con ocasión de la reunión de Bogotá, y encargada de su realización, se reunió cuatro veces en el curso del año 1967 (Viña del Mar, Quito, Caracas y Bogotá). En la primera reunión, en Viña del Mar, Chile, entre el 20 y el 23 de junio, se abordó sobre todo el problema de la compatibilidad del Acuerdo Subregional con el Tratado de Montevideo, poniendo el acento en la naturaleza transitoria de este tipo de instrumento.

En este encuentro Frei fijó claramente la posición del gobierno. En su discurso precisa que la situación de la ALALC se caracterizaba por un retroceso visible, a la luz de las cifras, en el terreno económico. En su alocución, el Mandatario se centró en las crisis que atravesaban las estructuras internas y las formas tradicionales de ayuda externa. *“Ni la Alianza para el Progreso ni la ALALC han cumplido con sus objetivos y se hace repensar sus funciones”*, apuntaba. En el texto no se hacen referencias corteses a la acción de la ALALC, y se detiene sin contemplaciones en sus defectos de estructura y orientación. Al

<sup>482</sup> *El Mercurio*, 23 de agosto de 1966, p. 3.

<sup>483</sup> Dentro del esfuerzo de integración, las relaciones bilaterales de Chile con los demás países del Grupo Andino habían dado origen a Acuerdos de Complementación con Venezuela y Colombia, la integración de capitales y técnicos chileno-ecuatorianos que dieron origen a la compañía mixta “Acerías del Ecuador”, el Protocolo de Acuerdo celulosa-azúcar suscrito con Colombia; la cooperación con Perú respecto de la producción y comercialización del cobre; y con ese país y Ecuador, en la protección de los recursos del mar; además de apoyo al incremento de transportes y facilidades de tránsito de los productos bolivianos. *Documento N° 110/33, foliado 0335* que informa sobre la Reunión del Comité Permanente de Integración Chileno-Ecuatoriano, creado en 1964, con los personeros de Gobierno que integran la Comisión de Coordinación Chileno-Ecuatoriana., del 25 de enero de 1967. También *Documento Confidencial, N°*

mismo tiempo, la necesidad de una integración real y de un Mercado Común a corto plazo se presenta con un respaldo económico indiscutible. En sus palabras: *“Si el estilo ha cambiado, es, sobre todo, porque la brutal evidencia de las cifras hace que la integración no sea un ideal simplemente lírico, sino un imperativo vital”*<sup>484</sup>.

Las discusiones concernientes a este problema continuaron en las dos reuniones siguientes, en Quito y en Caracas, en julio y agosto, respectivamente. En la última de estas (tercera de la Comisión Mixta) fue donde se establecieron las “Bases” del Acuerdo Subregional andino que se sometieron luego al encuentro de los Ministros en Asunción para su aprobación. Al mismo tiempo, y unido a esto, se estableció también entonces un Comité de Expertos, cuyo estatuto fue acordado en la cuarta sesión de la Comisión Mixta, efectuada en el mes de noviembre en Lima. En esta última, se constituyó además un Comité Consultor compuesto por empresarios privados.

En las gestiones realizadas en el curso de los años 1966 y 1967, a partir de la acción integracionista promovida por Frei y su gobierno, se revela en el sentimiento y la fuerza con que la idea se difundió entre los agentes diplomáticos, quienes en variadas ocasiones exhortaban a la unidad de la región. Así lo expresaba, por ejemplo, el Embajador de Chile en Ecuador en un reunión en el Rotary Club de Guayaquil

*“(…) ustedes comprenden que no estoy hablando como chileno, sino como latinoamericano, que considera que su Patria se alarga desde el sur del río Grande, en al frontera norte de México y que termina en el Polo Sur, y que se extiende desde el Pacífico hasta el Atlántico. Pero la cual será, realmente, y totalmente, nuestra Patria, sólo cuando completemos la integración”*<sup>485</sup>

---

1047/133, foliado 03404, de 4 de octubre de 1967, que informa de visita de técnicos chilenos del área petroquímica a Ecuador. ARHMINRECh.

<sup>484</sup> La Nación, 23 de junio de 1967, p. 3.

<sup>485</sup> Discurso del Embajador de Chile en el Ecuador, Alberto Yoacham, en la sesión-comida del Rotary Club de Guayaquil, 18 de enero de 1967, en Documento Confidencial, N° 102/12, foliado 00154, texto adjunto, p. 5. Por cierto que un tema importante en las conversaciones que sostenía el Presidente Frei con sus homólogos latinoamericanos, cuando se les recibía en visita oficial era el tema de la integración y el desarrollo económico del Hemisferio. Cfr. Documento N° 390/151, Ref: Visita a Chile del Presidente de la República del Uruguay, ARHMINRECh.

Más aún, otro agente de la diplomacia chilena, Edmundo Vargas, sostuvo en el transcurso de una reunión internacional sobre conservación y explotación de las riquezas marinas del Pacífico Sur, que el objetivo de la convocatoria era lograr la integración latinoamericana para de ese modo hacer posible la independencia económica del continente. Inclusive, el funcionario planteó decididamente que la reunión sirviese de base para una futura integración subregional.

Y se preguntaba:

*“¿No sería posible juntar a nuestros juristas, a los industriales, a nuestros marinos, a los científicos, a economistas y diplomáticos para el estudio de una política nueva que ya no se llame ecuatoriana, peruana o chilena, sino la política internacional del Pacífico Sur, como una etapa de ese anhelo de nuestra generación que es la política internacional latinoamericana?”<sup>486</sup>*

En su tradicional discurso a la nación Frei sostuvo que “(...) debemos dinamizar el proceso mediante sistemas más eficientes que permitan a todos obtener de la integración un impulso mayor para sus propias economías”<sup>487</sup>.

Tras la Declaración de Bogotá, Chile fue un entusiasta colaborador en la iniciativa de crear un mercado subregional que requería un menor grado de asentimiento que una propuesta emanada del Tratado de Montevideo<sup>488</sup>. Según su interpretación, el desarrollo industrial de América Latina pasaba por el proceso de integración y, “(...) estamos dispuestos a ir lo más lejos posible en materia de desgravación en los sectores en los que nos entendamos, y también estamos dispuestos a cubrir el máximo de sectores compatibles con las reales posibilidades de conversión de nuestras producciones”<sup>489</sup>.

El objetivo de la integración aspiraba a potenciar las posibilidades internas de crecimiento, el uso de los recursos y, por otra parte, acentuar la independencia

<sup>486</sup> Discurso del Embajador Edmundo Vargas, presidente de la delegación chilena, en la *Sesión Inaugural de la IV Conferencia Extraordinaria sobre Explotación y Conservación de las Riquezas del Pacífico Sur*, 8 de junio de 1967, 1967, *Emba. Of. Conf., Embajada de Chile en el Ecuador*, R(88-116), ARHMINRECh.

<sup>487</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1969, p. 5.

<sup>488</sup> La Declaración de Bogotá fue remitida al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, por el Embajador chileno en Colombia, Javier Lira Merino, adjunto a comentarios de la prensa colombiana. Remitimos a *Memorandum N° 657/233, Bogotá 23 de agosto de 1966*. Véase también del mismo Embajador Lira Merino, *Memorandum N° 897/324*. ARHMINRECh.

<sup>489</sup> *El Mercurio*, 12 de marzo de 1967, p. 43.



frente a los Estados Unidos. El desarrollo económico hemisférico daría una posición más confortable frente a la arquitectura geopolítica de la Guerra Fría, a la adscripción al bloque Occidental, y al capitalismo que el gobierno condenaba

El 24 de octubre de 1966, se inició en Montevideo el VI Período de Sesiones de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de la ALALC, en ella Chile junto a las delegaciones de Colombia, Perú, Ecuador y Uruguay manifestaron su preocupación por la evolución que registraba su comercio de importación con la zona a través del programa de liberación. El tema no era menor ya que se percibía un estancamiento del Programa de Liberación y en el comercio que había dado origen. Se concluía entonces, que si las partes contratantes no adoptaban las decisiones necesarias para aplicar nuevos mecanismos con el objeto de acelerar el proceso de integración, el Tratado de Montevideo no constituiría, como se juzgaba que no lo había hecho, un elemento dinámico para acelerar el crecimiento económico del continente.

En este último sentido, reiteradas Resoluciones habían dado énfasis en establecer que el criterio central que debía inspirar el proceso de la integración económica, no podía ser otro que el de lograr el desarrollo armónico entre los países de la región, a través de una distribución equitativa de los beneficios que se derivaban de la integración.

Por su parte, las decisiones fundamentales debían referirse especialmente al establecimiento de un régimen de desgravación programada que permitiese para el comercio intrazonal la liberación de gravámenes y restricciones de todos los Aranceles Nacionales; el establecimiento de un Arancel Externo Común que permitiese la existencia de una igual barrera a las importaciones procedentes de extrazona en todos los países de la ALALC, y la adopción de mecanismos de coordinación en las políticas de desarrollo, particularmente en el campo de las inversiones.

Según el gobierno chileno, enfrentados a estas decisiones los Ministros de Relaciones Exteriores, sólo contrajeron en Montevideo el compromiso general de adoptar un régimen de desgravación programada para el intercambio intrazonal, no estableciendo plazos ni procedimientos, los que quedaron para el estudio de un Comité Ejecutivo Permanente. Respecto de otros campos, tampoco hubo

decisiones concretas, con lo cual se mantenían solamente los compromisos de estudios adoptados en Resoluciones anteriores.

Para Chile, y ante la situación descrita, y, en especial, considerando la gravedad que revestían los problemas de América Latina, aparecía como urgente recuperar el dinamismo de la ALALC y acelerar la integración de acuerdo a la experiencia obtenida y a la naturaleza de los problemas que ello implicaba.

El fracaso de los intentos de obtener un trato preferencial efectivo para países de menor desarrollo y de mercado insuficiente, junto con la agonizante búsqueda de un nuevo mecanismo de desgravación arancelaria, el resultado de la *ofensiva institucional*, el vacío en que cae el informe de los *cuatro sabios*, la imposibilidad de traducir en términos operativos la programática Resolución 100 son, entre otros muchos factores, los que conducen a lo que era un previsible desenlace de un proyecto en el que el vínculo asociativo era cada vez más retórico y por ende más endeble. La próxima reunión de Punta del Este no fue sino sólo la última manifestación de una etapa del proceso de integración.

Entre el 12 y 14 abril de 1967, se llevó a cabo la Reunión de los Presidentes Americanos en Punta del Este (Uruguay). El documento que acordaron los Mandatarios en el encuentro constituye un verdadero *Manifiesto* integracionista y es, sin duda, la avanzada retórica más impresionante hecha en esta dirección durante toda la historia de la ALALC. Al considerar dicho texto denominado "*Declaración de los Presidentes de América sobre Integración*", se diría que al fin los actores nacionales prointegracionistas, como Chile, encontraron satisfacción a sus exigencias. Se retoma ahí toda la problemática y la mayor parte de las reivindicaciones de los actores medianos y pequeños de la Asociación, y en particular las de Chile. La tematización es hecha en base a la decisión de crear un mercado común latinoamericano en un plazo de quince años a partir de 1970 y en la convergencia de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano<sup>490</sup>. En el marco de esta empresa histórica es un verdadero proyecto de desarrollo y de autonomía lo que se visualiza e insinúa; tarea que tendría que reforzar los lazos históricos, promover el desarrollo industrial y la consolidación de las empresas

---

<sup>490</sup> *Declaración de los Presidentes de América sobre Integración*, en *Boletín de la Integración*, N° 17, abril de 1967. También en *Declaración de los Presidentes de América*. Texto remitido por el Representante Interino de Chile, Sergio Labarca, ante la OEA, *Documento N° 200/136, 19 de abril de 1967*, ARHMINRECh. Para una síntesis analítica de esta Declaración, *Economic Bulletin for Latin America*, vol. XIV, N° 2, New York, 1970.

latinoamericanas, una más eficiente producción y el empleo, y que permitiría a América Latina jugar el papel que le correspondía en el desarrollo internacional.

La Declaración puede ser calificada como la primera definición política colectiva sobre el futuro de la integración latinoamericana, y aparece en todo caso como una especie de compensación global, al más alto nivel político, de la crisis profunda de la ALALC. Tal compensación se manifestó además frente a lo que había sido la promoción integracionista efectuada por el Presidente Frei.

Como lo dijera el Mandatario demócratacristiano chileno, en el texto que entregaron los líderes latinoamericanos, éstos se comprometieron solemnemente ante sus pueblos –y ante el mundo- a constituir un mercado común latinoamericano. Hasta esa reunión hubo dudas y oposiciones frente a la idea de un mercado común, recuerda Frei. Pero entonces pudo pensarse legítimamente en una clarificación ya que todos los gobiernos comprometieron su palabra, sus firmas y, en consecuencia, su honor<sup>491</sup>.

En el encuentro Frei trazó el pensamiento central de su gobierno, pero lo cierto es que sus puntos de vista sobre los problemas latinoamericanos habían sido repetidos sin cesar por la cancillería chilena mucho antes de esa reunión; de hecho, fueron la base de la Conferencia de Bogotá y dieron un contenido muy claro a las proposiciones nacionales en la reunión preparatoria de Buenos Aires.

Desde la óptica presidencial se sostenía que eran ya muchas las Conferencias Internacionales en que, académicamente, se habían expuesto los problemas latinoamericanos desde todos los ángulos; se sabía cuál era el remedio; todos estaban de acuerdo para ir definitivamente a la integración económica, pero en la práctica era poco lo que se avanzaba. Y por ello es que el Jefe de Estado chileno abogó por la sinceridad: *“No podemos, dijo, andar de conferencia en conferencia. Esto es algo que ha rebasado lo técnico y lo que necesitamos es una decisión política”*<sup>492</sup>.

Vale la pena subrayar aquí una frase del Presidente Frei, en sus declaraciones a los periodistas: *–“Ya no hay excusas para no conseguir la*

---

<sup>491</sup> Discurso en la sesión inaugural de la V Reunión del CIES, Viña del Mar (Chile), 15 al 24 de junio de 1967, en Boletín de la Integración, N° 20, julio de 1967, pp. 353. También en Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 520.

<sup>492</sup> *La Tercera de la hora*, 15 de abril de 1967, p. 3.

*integración latinoamericana. Si todos estamos de acuerdo, ¿por qué no la hacemos?*<sup>493</sup>.

En efecto, así era. Y lo demostraba palmariamente el enorme despliegue de tecnicismos que hacían los organismos relacionados con la ALALC, que habían entrampado su gestión. Por eso ya era tiempo de modificar el discurso y posibilitar la acción oportuna y positiva de los instrumentos creados para perfeccionar los anhelos.

En esa coyuntura debe ser entendida la propuesta de Frei con respecto a los Estados Unidos, país al que se le pasó a incluir en el cuadro latinoamericano, sin considerarlo puerilmente como un agresor. La posición era, entonces, contra la miseria y el subdesarrollo, no contra norteamérica unilateralmente<sup>494</sup>. Por otro lado, se sostuvo que la cooperación de la gran potencia era esencial, “(...) *pero ninguna ayuda externa podrá reemplazar nuestro propio esfuerzo interno*”<sup>495</sup>. De algún modo, y es conveniente decirlo, el Presidente Frei quería que Washington ayudara a que las metas acordadas en Punta del Este se cumplieran. Pero sucedía que la gran potencia del norte estaba perdiendo interés en el continente y no parecía dispuesta a nuevos esfuerzos económicos en América Latina. Sin embargo, no debe responsabilizarse a la Casa Blanca del fracaso posterior de los acuerdos adoptados en la Reunión de los Presidentes Americanos, los propios gobiernos latinoamericanos hicieron prevalecer sus intereses nacionales cuando se trató de optar entre éstos y el esfuerzo integrador<sup>496</sup>.

<sup>493</sup> *La Tercera de la hora*, 26 de junio de 1967, p. 3. En el mismo sentido del imperativo de la integración latinoamericana Alberto Yoacham, Embajador en Ecuador, se interrogaba en una reunión empresarial: “Yo me pregunto señores, y les transmito mi inquietud ¿es que nosotros necesitamos intérpretes para poder entendernos? ¿No somos acaso de una misma raza, con un mismo origen y un mismo destino común? ¿Qué nos separa? ¿Cuáles son los enormes escollos que debiéramos vencer para abrir el campo donde abrazarnos en estrecho y permanente abrazo?”. Véase *Documento Confidencial*, N° 102/12, folio 00154, *Embajada de Chile en Ecuador*, 20 de enero de 1967. ARHMINRECh.

<sup>494</sup> La posición de los Estados Unidos frente al proceso de integración latinoamericano puede verse en las declaraciones vertidas por el entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, Hubert H. Humphrey, el 10 de noviembre de 1966 ante la OEA. Véase *Documentos* N° 527/351, foliado 38901, remitido por el Embajador, Representante de Chile, Alejandro Magnet, ante la OEA al Ministro de Relaciones Exteriores, 16 de noviembre de 1966. ARHMINRECh.

<sup>495</sup> La actuación de Chile puede seguirse en: *La Nación*, 14 de abril de 1967, p. 3; *La Nación*, 15 de abril de 1967, p. 3 y *La Nación*, 20 de abril de 1967, p. 3.

<sup>496</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 429, pp. 153 y 154.

Por otro lado, desde el punto de vista de la política latinoamericana de los Estados Unidos, los cambios más significativos a tener en cuenta parecen ser: La tendencia a abandonar el rol de propulsor de políticas de cooperación regional y de integración (Alianza para el Progreso, la reunión de Presidentes, los organismos regionales durante dicho período) y la de custodio de la *pureza y la homogeneidad ideológica* (Guatemala 1954, Cuba de 1960 al 1964, República Dominicana en 1965, etc.) Es interesante destacar que la finalización de este período de la presencia de Washington en la región, que se puede ubicar alrededor de 1967 luego del fracaso práctico de Punta del Este, coincide con la emergencia del Pacto Andino y el cuestionamiento frontal de las relaciones económicas interamericanas (Consenso de Viña del Mar, 1969).

El imperativo de la integración era entonces la respuesta a muchos de los males que desde hacia tiempo se denunciaban en el continente. *“Por eso – señalaba el Presidente Frei- la decisión de crear un mercado común a plazo fijo representa...la justificación profunda e histórica de nuestra reunión”*<sup>497</sup>.

La Conferencia tuvo para Chile una gran importancia, no sólo por el hecho de que todas sus tesis fueran acogidas en el comunicado final, sino por que, en una prueba clara de solidaridad latinoamericana, una nota del Presidente de Bolivia, en que explicaba los motivos de su ausencia a la reunión, debido al problema que se tenía con el Gobierno de Santiago por la salida al mar de ese país altiplánico; esta no sólo no se leyó, ni siquiera circuló entre los Mandatarios. Esto puede ser interpretado como una prueba más de la consideración que gozaba Chile en el concierto latinoamericano.

Como sea, la prensa oficialista sostenía que en la reunión en Punta de Este, no se podían apostar las cartas a los ideologismos propios de la contienda de la Guerra Fría; había que encontrar las soluciones al interior del continente:

*“Queremos la independencia auténtica, sin sacrificar nuestra libertad en espera de una utopía en la cual ya nadie puede creer seriamente. Buscamos, entonces, la fuerza en la unión continental. Esta es la única salida auténticamente constructiva para nuestro país y para el continente...la única opción segura para nosotros es la unión”*<sup>498</sup>

A pesar de lo dicho, en lo concreto la Declaración de los Presidentes de América, aprobada en Punta del Este, no significó un apoyo sustancial a la causa de la integración. Para el gobierno chileno, la crisis de la ALALC probablemente no tendría una solución satisfactoria. Si bien se seguían sosteniendo posiciones integracionistas a nivel regional en las reuniones ministeriales de la ALALC, ya la estrategia subregional estaba en marcha con bastante antelación a la cita presidencial de Uruguay, y la principal preocupación chilena fue asegurar, dentro de la Declaración de los Presidentes, un reconocimiento de los acuerdos de integración subregional como una vía válida para la implementación de proyectos

---

<sup>497</sup> *La Nación*, 14 de abril de 1967, p. 3; *La Nación*, 15 de abril de 1967, p. 3 y *La Nación*, 20 de abril de 1967, p. 3.

<sup>498</sup> *La Nación*, 20 de abril de 1967, p. 3.

integracionistas a un ritmo más rápido que el prevaleciente en los acuerdos de liberalización comercial entonces vigentes.

La V Reunión del CIES, efectuada en Viña del Mar, Chile, en junio de 1967, fue la primera cita continental que se realizó luego de la reunión de los Presidentes de América en Punta del Este<sup>499</sup>. El encuentro ponía en evidencia que a pesar de los resultados obtenidos hasta entonces por la ALALC, ellos estaban muy lejos de lo que América Latina necesitaba para resolver sus problemas económicos y sociales

La Conferencia del CIES significó un gran esfuerzo para poner en marcha la integración continental subregional y tratar de remover los obstáculos que encontraban los países latinoamericanos para vencer el subdesarrollo, entre los cuales destacaban las condiciones desfavorables del comercio internacional y el mantenimiento de discriminaciones y privilegios que favorecían a los Estados más poderosos.

El Presidente Frei respecto a este tema pronunció un discurso al inaugurar dicha reunión, donde abarcó el conjunto de factores que frenaban el proceso de desarrollo en la zona. Por una parte, explicaba el Presidente, estaba la endémica incapacidad que mostraba Latinoamérica para tomar decisiones políticas y administrar su ejecutoría frente al tema de la integración. En segundo término, había que considerar el poco efecto que, para el Mandatario chileno, había tenido la Conferencia de Comercio y Desarrollo de la ONU que sólo favorecía a los países industrializados. Al mismo tiempo, realizó un alegato caluroso a favor de la pronta puesta en marcha del mercado común latinoamericano, por el que su administración abogaba con tenacidad. En su exposición se acumulaban los antecedentes estadísticos del cuadro latinoamericano del período y se analizaban a fondo todos los intentos realizados hasta entonces para vencer la crisis del crecimiento que afectaba a la zona.

Para conjurar esta situación, Frei sostenía que era necesario cambiar el esquema de desarrollo por uno que ofreciera límites más amplios, como lo era la propuesta de un Mercado Común Latinoamericano.

---

<sup>499</sup> Documento N° 238/159, foliado 16023, 8 de mayo de 1967 "Acuerdo entre el Gobierno de Chile y la Secretaría General de la OEA en relación a las Quintas Reuniones Anuales del CIES". ARHMINRECh.

*“La realidad contemporánea prueba que un espacio económico vasto presenta condiciones dinámicas tales que pueden modificar la naturaleza, la forma y la velocidad del crecimiento de cada uno de nuestros países.”*

*“Sólo un gran espacio económico permite las economías de escala, la producción masiva de bienes de capital, la introducción de nuevas industrias de más alta tecnología. Sólo un gran espacio económico permite una mayor capacidad de empleos, más altas remuneraciones, mayores posibilidades de ahorro y de consumo y productos más baratos al alcance de un mayor número de usuarios latinoamericanos”<sup>500</sup>*

Frei, por otro lado, sentía que muchos de los líderes sudamericanos miraban con cierto escepticismo la nueva etapa de la integración explicable, en parte, debido a los resultados prácticos que mostraba la ALALC, pero también jalonado por situaciones de política interna de cada uno de los países.

Por eso advertía:

*“(...) sucede a veces que después de una tomada de decisión trascendental como la de Punta del Este, comienza el reflujo hacia posiciones negativas o de retroceso... Otras veces, la urgente absorción de nuestras preocupaciones nacionales nos hace perder nuevamente la perspectiva de la gigantesca tarea que debemos desarrollar”<sup>501</sup>*

<sup>500</sup> Discurso en la V Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, Viña del Mar, Chile, junio de 1967, en Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 429, p. 145.

<sup>501</sup> *El Mercurio*, 24 de junio de 1967, p. 3. Una carta del Embajador de Chile en Ecuador enviada a la Cancillería chilena informa sobre el enfoque pesimista y negativo que se daba en círculos de ese país sobre la integración andina. Véase *Documento Confidencial N° 31/6, foliado 00121, 9 de enero de 1969, ARHMINRECh*. Algunos de los recelos frente al proceso de integración andina en Declaración emitida por la Cámara de Comercio de Quito, 1 de mayo de 1969, en *Documento Confidencial N° 481/68* informado desde la legación diplomática chilena en Ecuador. ARHMINRECh. Todo lo anterior indica lo plagado de elementos contradictorios y desconcertantes que había en la posición del Ecuador. Años más tarde el Presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, demostrando un cambio de actitud por parte del sector empresarial, declaraba que *“(...) la oposición nuestra fue contra el esquema de integración del Acuerdo de Cartagena, no a la idea de integración en sí misma...”*, en *Informe del Embajador de Chile en Ecuador al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Documento N° 552/223, foliado 12844, 30 de abril de 1970*. También véase el informe de editoriales y comentarios de prensa remitido por el Embajador Alberto Yoacham, *Confidencial N° 510/73, foliado 01693, de 14 de mayo de 1969, ARHMINRECh*.

Como sea, los conceptos presidenciales estaban envueltos en la prudencia propia de una actuación oficial; pero tras ellos era imposible no advertir el temor presidencial de que se hubiese iniciado el retroceso frente a la empresa recién comenzada, por obra de la vieja convicción de algunos gobiernos sudamericanos, en orden a que las mejores soluciones se encontraban en los tratos bilaterales. En un intercambio epistolar con el Mandatario colombiano, Carlos Lleras Restrepo, Frei le señaló que la tarea de la integración era de tal urgencia que no podía retrasarse por coyunturas particulares, ya que *“no se puede bloquear un proceso en el que tanto hemos avanzado y cuyo perfeccionamiento nuestros países tanto necesitan”*<sup>502</sup>.

El examen que hacía Frei de la repercusión social que estaba teniendo la marcha lenta de la integración dejaba poco espacio para el optimismo y, a la vez, denunciaba los peligros que encerraba el ofrecimiento de realizaciones inalcanzable.

Con todo, la alocución presidencial ante la asamblea del CIES no tuvo el carácter de un discurso de circunstancia. Ella ofrecía un contenido difícil de encontrar en mensajes de esta especie, frecuentemente envueltos en compromisos diplomáticos y carentes de documentación seria. Creemos que el Presidente Frei interpretó con franqueza y oportunidad la incertidumbre de esa hora de transición y reafirmó un proyecto social y político asentado sobre bases económicas de justicia y de recíproco apoyo interamericano.

Como ya lo había expresado anteriormente:

*“La justificación de esta tarea se ha hecho cada vez más evidente. Las condiciones de América Latina en su conjunto se siguen deteriorando y sólo podremos cambiar la dirección de los hechos si llegamos a expresarnos como unidad ante las amenazas de conflictos exteriores, los riesgos del armamentismo atómico, y no exigimos unidos la participación que nos corresponde en el desarrollo económico y en el uso de la ciencia y de la técnica moderna”*<sup>503</sup>

---

<sup>502</sup> Carta del Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva al Presidente de Colombia, en *Cable N° 113/39/40, Santiago, 9 de abril de 1968, Embajada de Chile en Bogotá*, ARHMINRECh.

<sup>503</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1967, p. 32.



Los documentos de la reunión del CIES en Viña del Mar, en gran medida se limitaron a repetir los acuerdos de Punta del Este, tanto en lo referente a integración como en las relaciones económicas interamericanas, además las dificultades para traducir planes generales en acciones específicas se mostraron insalvables.

En todo caso, las ilusiones y esperanzas integracionistas que se originaron con la Reunión de los Presidentes de América en Punta del Este, se atenuaron muy rápidamente cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC, reunidos en Asunción, Paraguay, en agosto de 1967, abordaron el contenido de la Declaración de los Presidentes siguiendo la recomendación que les fue hecha en este mismo documento en el sentido de adoptar las medidas necesarias para la aplicación de las decisiones integracionistas fundamentales tomadas en Punta del Este meses antes, es decir hacer operatorios los fines del proyecto. En esa reunión no se llegó a acordar sino tres puntos concretos de importancia, de los cuales uno sólo va a tener una proyección integracionista, entonces insospechada por muchos: el establecimiento de normas destinadas a reglamentar la conclusión de Acuerdos Subregionales entre Estados miembros de la ALALC, y la aprobación, en este marco, del proyecto que le interesaba a Chile conteniendo las bases de un Acuerdo Subregional con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, vale decir, a todas las naciones articuladas con el Pacífico-Andino<sup>504</sup>. Esto quería decir que se había creado un mercado subregional de unos 50 millones de consumidores, que permitiría acelerar el proceso de vertebración hemisférica mediante un amplio mercado regional.

El fracaso de la reunión de Asunción, fue calificado por un actor privilegiado de la diplomacia chilena como *“una penosa manifestación de ausencia de voluntad política, y de una visión estrecha para concebir el interés del continente”*<sup>505</sup>.

Visto en retrospectiva, resulta que en el lapso de tiempo que va desde la reunión de Punta del Este a la de Asunción, sólo cuatro meses, los Ministros de

<sup>504</sup> Resolución 202 – CM – II/VI – E y Resolución 203 – CM – II – VI – E. Nun, Bernardo: *Integración subregional andina*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1971.

Los otros puntos fueron: a) la creación de una Comisión de Coordinación entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (Resolución 190 – CM – II/VI – E) y b) reconocimiento jurídico de Uruguay como país de menor desarrollo relativo (Resolución 204 – CM – II/VI – E)

Relaciones Exteriores de los países de la ALALC constataron implícitamente que el plan solemne de los presidentes no era un plan, ni tampoco era viable. Para Chile, ambas reuniones tuvieron el mérito de corroborar la dificultad, sino la imposibilidad de insistir en el camino iniciado en Montevideo y de haber brindado la oportunidad de lograr de los países grandes la aprobación formal de la estrategia de la subregionalización.

Quizás por eso, en abril del año siguiente Frei, en una carta dirigida al Presidente de los Estados Unidos, Lyndon Johnson, observaba que la integración no avanzaba al paso que los pueblos exigían, y que aún se estaba perdiendo terreno en algunos campos: “(...) *tenemos que lamentar la falta de resultados positivos en relación a algunas de las decisiones más importantes adoptadas en Punta del Este*”<sup>506</sup>.

Esta situación sumada al fracaso de las negociaciones de la segunda fracción de la lista común es, en su punto culminante y en toda su amplitud, la situación que condicionó y justificó el lanzamiento del Acuerdo Subregional Andino, cuyas bases fueron aprobadas en Asunción<sup>507</sup>.

El entusiasta Presidente chileno no pudo menos que destacar este hecho en su más tradicional discurso a la nación:

*“(...) damos cuenta de los acuerdos ya logrados para la formación del Mercado Común denominado Andino. La decidida y perseverante adhesión de los Gobierno de Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y*

---

<sup>505</sup> Valdés Subercaseaux, Gabriel: “Obstáculos políticos a la integración latinoamericana”, Universidad de Lovaina, Centre d’Etudes Européennes, Coloquio sobre *Los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina*, 7 – 8 de marzo de 1973, p. 14.

<sup>506</sup> Texto de la carta en *El Mercurio*, 15 de abril de 1968.

<sup>507</sup> Recordemos que según el compromiso estipulado en el Tratado de Montevideo, la segunda franja de la lista común, comprendiendo el 50% del comercio efectuado entre los países de la ALALC durante los dos períodos trienales, 1960-1961 y 1963-1965, debía quedar establecida antes del 30 de noviembre de 1967. Los productos incluidos en dicha lista debían ser completamente liberados de impuesto y otros gravámenes restrictivos a su comercialización al interior de la ALALC, al 1 de julio de 1973; además, las incorporaciones de productos eran en principio irrevocables. Sin embargo, las negociaciones entabladas con este fin el 23 de octubre de 1967, en Montevideo (VII Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo), condujeron muy rápidamente a un fracaso, por lo demás previsible, dado el no cumplimiento de los requisitos previos exigidos por la Resolución 162 – VI, diciembre de 1963, referido a la proposición por los diferentes Estados miembros de las concesiones que pudiesen constituir la parte de la lista común por establecer.

Las negociaciones de la Lista Común fueron haciéndose cada vez más difíciles en cada reunión anual por que: a) Las negociaciones entre dos países podían beneficiar a otros sin ningún costo; b) Los países menos industrializados temían que los más desarrollados los invadieran con mercaderías manufacturadas y ellos se quedarían sin poder desarrollar sus propias industrias y continuarían vendiendo sólo materias primas; y c) Los países más industrializados se resistían a dejar industrializarse a los demás para no perder esos mercados o dejar desarrollar una competencia más moderna o avanzada.

*Venezuela a los compromisos adoptados en Bogotá, en 1966, confirmados en la Reunión de Presidentes del Punta del Este y luego por los Cancilleres de la ALALC, ha permitido a la Comisión Mixta y a los grupos técnicos que han trabajado con dedicación y capacidad llegar a acuerdos que son los más importantes que hasta la fecha se hayan logrado en el proceso de integración de los pueblos latinoamericanos*<sup>508</sup>

Con todo, el fracaso y el estancamiento de la ALALC no significó que la exigencia integracionista haya dejado de seguir expresándose por parte del gobierno de Chile. Más aún, en 1968 Frei realizó declaraciones presidenciales conjuntas, en las que siguió manifestado un fuerte apoyo a la causa de la unidad latinoamericana, aún cuando reconocía que el proceso de integración de la ALALC estaba, en cualquier caso, muy lejos de ser un medio dinámico y efectivo de desarrollo económico. El tema de la *“unidad latinoamericana”* figura prominentemente en los discursos y documentos de las reuniones, entendiéndose en el sentido de desarrollar políticas conjuntas hacia los países desarrollados<sup>509</sup>. Chile, además, fue en 1968 sede de la V Conferencia Panamericana y de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se redactó la Declaración de Santiago en la que se reiteraba el diagnóstico pesimista sobre su situación económica e internacional de América Latina, que *“(…) no constituye una unidad, no tienen una sola voz ni una presencia activa en el mundo a pesar que viven en una vasta y rica zona, no han logrado construir las bases de su pleno desarrollo económico y social”*<sup>510</sup>.

En lo que ha datos estadísticos se refiere, la balanza comercial de Chile con la ALALC, entre 1960 y 1970, era de un déficit de US\$ 650 millones; sólo en 1969 el saldo negativo fue de US\$ 103 millones, o sea, que Chile había comprado más de lo había logrado vender y que la mayoría de los países pactantes no le habían dado la reciprocidad convenida. La posición era clara al respecto:

<sup>508</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1968, p. 6.

<sup>509</sup> Nos referimos a las declaraciones conjuntas de Eduardo Frei con el Presidente de Brasil, Costa e Silva, del 6 de septiembre de 1968, en *Boletín de la Integración*, N° 34, pp. 494-495; y otra declaración con el Presidente del Uruguay Jorge Pacheco Areco, en *Boletín de la Integración*, N° 35, octubre de 1968, pp. 546-547. Para el caso del documento con Brasil, en el comunicado apareció por primera vez, la noción del *“sistema latinoamericano”* propugnado por la diplomacia chilena como contrapeso del *“sistema interamericano”*, si bien no como alternativa de corto o mediano plazo frente al mismo.

*“Sería insensato que Chile continuara abriendo sus mercados, con una ausencia absoluta de reciprocidad, si se pretende que obtengamos concesiones para productos que no podemos exportar...Por otro parte, si bien es cierto que el incremento del comercio recíproco debe buscarse a través de la desaparición paulatina de las barreras arancelarias que nos dividen, en todas las instancias internacionales que tienen injerencia con el comercio exterior se reconoce actualmente que esa desaparición es insuficiente por sí sola. Es preciso, entonces, intentar acciones complementarias muy definidas en el campo integral de la política comercial destinadas a dinamizar nuestro intercambio a través de técnicas y adecuados mecanismos”*

*“Nuestro país ve con interés toda iniciativa tendiente a facilitar entendimientos comerciales y, desde pronto, compromete su cooperación para conseguir la efectividad de los mismos”<sup>511</sup>*

A las reuniones realizadas durante el año 1967 por la Comisión Mixta, creada con ocasión del encuentro presidencial en Colombia del mes de agosto de 1966, así como a la misma Declaración de los Presidentes en Punta del Este, en abril de 1967, donde se aprobó el principio del establecimiento de Acuerdos Subregionales, y a la aprobación ulterior de las Bases del Acuerdo Subregional andino en la reunión ministerial de Asunción, agosto de 1967, se suceden las reuniones que en Bogotá llevan a la aprobación de Acuerdo Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, el 7 de febrero de 1968, y a la reunión realizada en Cartagena (Colombia), en julio de 1968, donde las delegaciones de Chile, Colombia y Bolivia declaran su aceptación de Acuerdo, manifestando estar dispuesto a suscribirlos. Esta última reunión, VI de la Comisión Mixta prolongada en la misma ciudad de Cartagena del 5 al 26 de mayo de 1969, llevó a la suscripción del Acuerdo Subregional Andino (llamado también de Cartagena) el 26 de mayo, por Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, quedando Venezuela

---

<sup>510</sup> MEMOMINRECH, 1968, p. 11.

<sup>511</sup> Discurso del delegado chileno en el 10º período de Reuniones de la ALALC, octubre de 1970, ARHMINRECh.

de resolver su ingreso. Aunque sus objetivos eran formalmente económicos, sociales y culturales, el Pacto Andino también tenía proyecciones políticas<sup>512</sup>.

La declaración oficial emitida por el Presidente Frei, con ocasión de la firma del Pacto Andino, puso el acento en la trascendencia que este acto tenía para Chile y la empresa de la integración latinoamericana.

Para Chile significaba, en las palabras del Mandatario, *“la realización de un aspecto fundamental del programa de política exterior que ofreciera al pueblo durante la campaña presidencial de 1964”*. Debe recordarse que allí se planteó la necesidad ineludible de superar las limitaciones que para el desarrollo industrial y económico del país significaban la estrechez del mercado y la falta de condiciones para crear una economía de escala, es decir, para poder competir adecuadamente dentro de un mundo fuertemente signado por la planetización de los procesos económicos y la alta densidad tecnológica<sup>513</sup>.

### **c) Frei y la integración latinoamericana. Un balance.**

Se podría decir que la función que mejor cumplió la ALALC de manera efectiva fue la de crear las condiciones de posibilidad del Pacto Andino, en la medida que su marcha resultaba desalentadora. Dicho de otro modo, el hacer posible el lanzamiento de un proceso histórico que, retomando los fines y los objetivos que, explícita o implícitamente, habían estado en la base del proceso de integración latinoamericana iniciado en 1960, va a promover la profundización de lazos de interdependencia entre un grupo de países miembros de la ALALC. La andadura que llevará a estos países a estrechar sus lazos, encuentra su origen manifiesto en la iniciativa tomada en 1966 por el Presidente chileno, que condujo a la articulación de un eje político integracionista entre los gobiernos de Frei y Lleras Restrepo. Esto se cristalizó en la Declaración de Bogotá (1966) que propuso la formación de un Grupo Subregional de los países del Pacífico o Subregión Andina y el surgimiento de la CAF que velara por su desarrollo económico en forma equilibrada.

Parece bastante claro, por lo demás, que la idea surgió de las filas del gobierno de Frei, en particular de su Canciller Gabriel Valdés. La relación de Frei

---

<sup>512</sup> Acuerdo de Integración Subregional entre los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Bogotá, 26 de mayo de 1969. Aprobado en Chile por Decreto Supremo. Nº 428, publicado en el Diario Oficial de la República de Chile, 27 de agosto de 1969.

con Lleras Restrepo, y el hecho de que en 1954 en Quitandinha, Brasil, hubieran participado en la elaboración de un proyecto de resolución que suponía aceptar la idea de subregionalización, fue un factor personal –muy poco conocido por lo demás- que sin duda puede haber contribuido al despegue de la idea<sup>514</sup>. También puede haber tenido influencia, una vez lanzada la idea, el hecho que existiera entre los gobiernos de los países envueltos en la misma, una afinidad ideológica en cuanto al régimen político. Y que se percibiera una cierta amenaza como consecuencia de los golpes militares de Brasil (1964) y Argentina (1966).

Conviene precisar, eso sí, que en ese momento la elaboración de la estrategia de la subregionalización no era percibida como algo *contra* la ALALC sino como una forma de presionar a Argentina para que aceptara un replanteo del proyecto de Montevideo *dentro* de la ALALC. Más precisamente, el Pacto Andino no era para Chile un proceso distinto y fuera del marco de la ALALC. Por el contrario, el gobierno de Santiago siempre postuló que éste formaba parte del proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo, y no era más que la cristalización de algunos de sus países miembros, para acelerar el proceso de conversión de la Zona de Libre Comercio en Mercado Común, conforme al Preámbulo del Tratado de Montevideo y a su artículo 54<sup>515</sup>.

Entendemos que esto es importante de retener: el plantear la estrategia de subregionalización dentro de la ALALC –y no fuera de ella- no era sólo consecuencia del reconocimiento de una realidad clara en el plano de las relaciones comerciales (importancia del comercio bilateral de Chile con la Argentina), ni tampoco producto de un imperativo jurídico (relaciones con el

---

<sup>513</sup> *La Nación*, 28 de mayo de 1969, p. 12.

<sup>514</sup> La Conferencia se celebró en Quitandinha, Brasi, noviembre de 1954, dentro del marco de la CIES. Puede decirse que ahí hicieron su estreno en sociedad las principales ideas elaboradas desde su creación, al final de la década anterior, por la CEPAL, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch. Los trabajos preparatorios realizados por la CEPAL, para la Conferencia de Quitandinha fueron canalizados a través de un Comité de Expertos, cuyo presidente era el entonces senador Eduardo Frei Montalva y cuyo relator fue el economista colombiano Carlos Lleras Restrepo, en Resolución finalmente adoptada por la Conferencia Extraordinaria de Ministros de Economía y Finanzas de América, Quitandinha, 1954.

<sup>515</sup> Lo anterior había sido ratificado jurídicamente dentro de la ALALC por medio de la Resolución 175 del Comité Ejecutivo Permanente, de 9 de julio de 1969, que declaraba que el Pacto Andino era compatible con las bases aprobadas en las Resoluciones 203 y 22 de la Conferencia de la ALALC y con los objetivos y fines perseguidos en el Tratado. Por ello Chile no era partidario que la presentación del Pacto Andino en el GATT se efectuara conforme al procedimiento del artículo XXIV, párrafo 7, como un punto específico de la Reunión del Consejo de Representantes, ya que ello desvirtuaba políticamente lo que se sostenía. *Cfr. Aerograma N° 277, Dirección General Económica, Departamento Acción Económica en Organismos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 14 de agosto de 1969, ARHMINRECh. Cfr. Documento Confidencial N° 43, 18 de agosto de 1970, dirigido por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Grabiél Valdés, en que plantea que los países del Pacto Andino pudiesen participar como una sola entidad ante el GATT, ARHMINRECh.*

GATT, problema de ratificación parlamentaria en Chile o Colombia), ni menos un acto de lealtad a la vieja idea de la unidad latinoamericana. Por el contrario, parece haber sido por parte de Chile consecuencia del reconocimiento del papel que se atribuye a los países *grandes* de la región en una estrategia de integración que implicara un cambio sustantivo en las relaciones de dependencia. Si la frustración de la ALALC condujo a la búsqueda del Pacto Andino, no colocaba a los países que participaban en el mismo en una actitud secesionista dentro del subsistema latinoamericano. Al contrario, se veía al Pacto Andino antes que nada como una forma de acrecentar su poder de negociación frente a Argentina y Brasil. Pero no sólo poder de negociación en términos comerciales, sino que en términos de poder para contribuir a una definición conjunta del tipo de subsistema latinoamericano que se necesitaba para fortalecer la posición de los países de la región frente a la potencias dominantes y en particular frente a los Estados Unidos.

Para comprender esto resulta necesario recordar que los actores principales de la génesis y la negociación del Acuerdo de Cartagena, Chile y Colombia, estaban simultáneamente involucrados en importantes iniciativas en el plano de las relaciones de los países latinoamericanos con países industrializados. Son los años de la CECLA y del Consenso de Viña del Mar. Pero quizás un hecho histórico, no adecuadamente valorizado, y que prueba fehacientemente la idea de la estrategia subregional como una forma de replantear efectivamente la ALALC, es que el ausente principal de la reunión de Presidentes de Bogotá (agosto de 1966) era el presidente o el representante del presidente de la Argentina a quien se iba a invitar el día en que estalló el golpe militar de junio de ese año<sup>516</sup>.

Lo más interesante del período de la génesis del Acuerdo de Cartagena es que por primera vez en la región parecen reunirse las condiciones políticas necesarias para el pleno desarrollo de un proyecto de integración con características similares a las propugnadas por la CEPAL, desde la década del cincuenta

La creación de un mercado común subregional entre países de parecido nivel de desarrollo, debe ser considerado como un paso importante y práctico para acercar a estos países a la meta de la integración de toda América Latina.

---

<sup>516</sup> Valdés Subercaseaux, Gabriel: *Op. Cit.*, nota 505.

No era, por cierto, la creación de un bloque político excluyente y antagónico, sino que una labor conjunta de cinco países para cooperar en un proceso que estaba abierto a otros.

Los agentes diplomáticos del Estado chileno, del más alto nivel fueron entusiastas difusores de la unidad continental y de la necesidad de construir una auténtica integración latinoamericana, única fórmula capaz no sólo de solucionar los problemas del subdesarrollo, sino de que América Latina se convirtiera en un actor del sistema internacional. La búsqueda de un desarrollo social amplio, un esfuerzo cultural auténtico y una elevación económica sustancial y armónico, seguían siendo metas todavía lejanas, que para alcanzarse necesitaban de la concurrencia de todos los países latinoamericanos. Como prueba de ello el Informe Final del Subcomité del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), expresaba la constancia del *“espíritu integracionista que anima los propósitos del gobierno de Chile”*. Y agregaba que el proceso de integración se había visto dinamizado con la puesta en marcha del grupo subregional andino, así como la creación de la CAF. Concluía el informe constatando que *“en ambas tareas, Chile ha impulsado, decididamente, la acción encaminada a concretar las metas enunciadas en el Tratado de Montevideo”*<sup>517</sup>.

El Canciller Valdés, en una visita oficial a la República Oriental del Uruguay, expresaba tales principios al sostener que:

*“La idea de unidad que domina en nuestros respectivos países, es también el eje maestro del necesario porvenir de la América Latina (...) No es arbitrario que mi país se haya comprometido moralmente a una acción deseosa de acelerar la ejecución de estos propósitos.”*

*“Debemos dejar de ser reflejos de otros. Debemos tener poder por nuestra voluntad, debemos jugar un papel en la búsqueda y consolidación real de la paz en el mundo, debemos alterar las reglas que hasta hoy hacen más ricos a los países ricos y más necesitados a los que han llegado después al dominio de la técnica”*

---

<sup>517</sup> Documento Nº 182/83, del Representante de Chile ante la OEA, Embajador Alejandro Magnet, al Ministro de Relaciones Exteriores, 12 de marzo de 1968. Respuesta del Ministro en Documento Nº 05870, Santiago, 22 de marzo de 1968. ARHMINRECh.



*“Para esto buscamos la unidad, para esto debemos hacer realidad la hermandad tan proclamada; éste es el sentido de nuestra acción de nuestra amistad, de nuestra leal cooperación con todos los pueblos de Latinoamérica”<sup>518</sup>*

Para mayo de 1968, el Presidente Frei en su cuenta anual en la sesión plenaria del Congreso Nacional, explicó que eran los crecientes entorpecimientos que se venían apreciando en la marcha de la ALALC los que daban razón al argumento de que un proceso de integración requería de una continuada decisión política y debía contemplar los resguardos que asegurasen una justa distribución de los beneficios que de él emanaban.

*“Con la plena convicción de que el simple mecanismo de las negociaciones de la ALALC y el libre juego de las fuerzas del mercado no pueden lograr el cumplimiento de estos principios, los países del Grupo Andino hemos comprometido nuestra voluntad en una más acelerada integración”*

*“El perfeccionamiento de la integración regional provocará..., un dinámico impulso al proceso de la ALALC, ya que formando parte de éste se encamina a mejorar las condiciones de participación en él de los países de economías medianas y pequeñas de la región”<sup>519</sup>*

El Presidente chileno se mostraba optimista acerca de las posibilidades de este nuevo esfuerzo integracionista, y aseguraba que el proceso avanzaría en forma acelerada, a medida que las decisiones políticas que se requerían fuesen adoptadas. La nueva fórmula de integración no significaba la caducidad del Tratado de Montevideo, sino que venía a poner de manifiesto la necesidad de perfeccionar su dinámica a fin de agilizar las negociaciones y dotarlo de un órgano de proposiciones que fuese capaz de orientar el desarrollo armónico de toda el área. Más aún, el propio Frei le señaló al Presidente de Venezuela que Chile apoyaba la nueva etapa de la integración dentro del marco del Tratado de

---

<sup>518</sup> MEMOMINRECH, 1968, pp. 14-15. En igual sentido remitimos al Discurso pronunciado por el Jefe de la Delegación chilena, Embajador Hernán Santa Cruz, en el Plenario de la II Conferencia de las ONU sobre Comercio y Desarrollo, 6 de febrero de 1968. MEMOMINRECh, 1968, pp. 96-104.

Montevideo, y que se tenía una posición muy clara tendente a que la propuesta pudiese vigorizar la ALALC, contemplando adecuadamente los intereses de cada uno de los países integrantes de la Asociación<sup>520</sup>.

De hecho, en una Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Ecuador, en noviembre de 1969, expresaban su apoyo a la ALALC y la confianza de que los avances en el proceso de integración subregional actuarían en forma decisiva para facilitar la integración continental. Para ello, el Pacto Andino era el inicio de una etapa de integración económica más profunda, que requería de la voluntad política para activar realmente el Mercado Común Subregional en beneficio de todos los países miembros<sup>521</sup>.

Tales razones llevaron a Frei, casi al final de su período, a señalar que:

*“Mi Gobierno ha continuado impulsando, con realismo y sin desmayo, la tarea de perfeccionar y consolidar el proceso de integración económica de América Latina, por medio de mecanismos flexibles y cada vez más dinámicos. El Tratado de Montevideo, pese a sus limitaciones, ha sido un instrumento eficaz del comercio regional (...) Debemos dinamizar el proceso mediante sistemas más eficientes, que permitan a todos los países participantes obtener de la integración un impulso mayor para sus propias economías, con una garantía clara de que los beneficios se distribuirán equitativamente”*<sup>522</sup>

Es conveniente precisar, que el Pacto Andino ha sido descrito a menudo como una mera alianza económica, pero en los hechos aspiraba a afirmar la existencia de una mancomunidad andina de ideas, intereses y niveles de desarrollo entre esos países, sin percibir sus diferencias regionales y geopolíticas. La creación del Pacto Andino constituye una condensación histórica sin igual de la posición de los países pequeños y medianos, liderados por Chile, que se habían

<sup>519</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1968, p. 8.

<sup>520</sup> Telex 146, foliado 24983, Dirección Económica, Departamento Integraciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 3 de diciembre de 1969, ARHMINRECh.

<sup>521</sup> Declaración Conjunta de los Cancilleres de Chile y Ecuador, Santiago de Chile, 15 de noviembre de 1969. ARHMINRECh.

<sup>522</sup> MPR, Eduardo Frei Montalva, 21 de mayo de 1969, p. 5. En igual sentido y previo a la firma del Acuerdo de Cartagena se encuentra la Declaración Conjunta de los Cancilleres de Chile y Colombia, en Documento, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Relaciones Internacionales, Departamento Sud America Occidental, Telex Nº 119, foliado 07257, Santiago de Chile, 14 de abril de 1969, ARHMINRECh.

sumado a lo largo del proceso a ese sentimiento de insatisfacción con los resultados obtenidos hasta entonces en el proceso integracionista.

Resulta así evidente explicarse la marginación del eje Argentina-Uruguay en razón del protagonismo regional, pero no por ello se puede compartir el asentamiento entregado por Frei a la iniciativa. Más allá del ánimo proteccionista que impulsaba a sus promotores y que llevó a una virtual paralización de las tecnologías de cierto desarrollo, el Pacto Andino sumergió a Chile en una identidad que no le era propia. Si el conflicto con Argentina y sus propias debilidades -inferioridad naval, falta de iniciativa diplomática, apoyo retórico del orden internacional-, le impulsaba a buscar sus propios ámbitos de acción y al cabo implicaba el alejamiento de un foco de desarrollo más avanzado, reemplazado por otro que además implicaba una redefinición de sus raíces culturales propias. Chile, como *país andino*, se plegaba a cierta imagen y tradición que no correspondía con sus componentes sociales y raciales. Estas últimas áreas dan el índice del forzado realineamiento que sufrió la política chilena con relación al eje del Río de la Plata.

Al entrar en un sistema proteccionista Chile adoptaba para sí otra identidad, distinta a la emanada de su desarrollo histórico. Asimismo, al entrar en este proyecto perdía un grado importante de competitividad al asociarse con países poseedores de menor desarrollo y cuyo denominador común en el ámbito político era su inestabilidad social.

Desde la perspectiva integracionista es posible comprender a cabalidad la importancia que revistió, al menos como idea, la propuesta del Pacto Andino, alentada por esa idea de buscar igualdad y frente al desafío de crear una sociedad moderna que tuviese desarrollo económico y social. Este se fundamentaba en el convencimiento de que sólo si se producía un desarrollo económico armónico y equitativo, capaz de generar beneficios para todos sus participantes, sería posible lograr un esquema de integración que tuviese plena justificación para los distintos países.

Posteriormente, sería el mismo Frei el que consideraría que el Pacto Andino no era un buen instrumento para la integración que él deseaba. Efectivamente, en su interpretación, el surgimiento de nuevas condiciones internacionales y la consecuente correlación de fuerzas, imponían la exigencia de contar con una

misma coordinación política<sup>523</sup>. De hecho, consideró sumamente positiva la constitución de la CECLA como medio para tratar con los Estados Unidos y con la CEE.

El análisis efectuado permite identificar algunos de los factores políticos que contribuyeron al surgimiento de la estrategia de integración subregional y su cristalización en el Acuerdo de Integración Subregional suscrito en Cartagena, Colombia, en mayo de 1969.

El Presidente Frei, refiriéndose en una ocasión al movimiento de integración subregional, señaló que más que una integración de lo existente se trataba de una *"integración de futuro"*<sup>524</sup>. En efecto, las economías de los países andinos al momento de firmarse el Acuerdo eran escasamente interdependientes. El comercio chileno con los otros firmantes del Acuerdo era ínfimo. A pesar de algunos modestos aumentos en el intercambio entre 1966 y 1968, las corrientes comerciales eran marginales en relación con las existentes entre Chile y Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y Argentina.

Avery y Cochrane han señalado que la proporción media del comercio intra-andino al comercio internacional total de los signatarios era de sólo 3% y 2% en el caso chileno, siendo ésta la proporción más baja de todo el grupo<sup>525</sup>. Fue precisamente esta falta de interdependencia previa la que dio al Pacto Andino su característica de diseño original, de concepción fundamentalmente política. Al iniciar el movimiento hacia la integración subregional, éste fue impulsado por la percepción compartida por los estadistas andinos que se estaban desarrollando dos tipos de regímenes políticos en Sudamérica. Por una parte se consolidaban gobiernos militares de orientación política nacionalista, que en lo económico se identificaban con el liberalismo; por otra, existían gobiernos civiles que no propugnaban un nacionalismo político, pero tenían gran interés en las políticas económicas externas de orientación nacionalista y en la realización de reformas económico-sociales al interior de sus países.

Después de Punta de Este, quedó claro que esta división, probablemente era más aparente que real, o que por lo menos no podía constituir una base sólida

<sup>523</sup> Frei Montalva, Eduardo: *Op. Cit.*, nota 303, p. 66.

<sup>524</sup> *El Mercurio*, 8 de febrero de 1968.

<sup>525</sup> Avery, William y Cochrane, James: *"Innovation in Latin America regionalism: The Andean Common Market"*, *International Organization*, vol. 27, Nº 2, 1973, pp. 181-223; artículo que tiene una discusión completa de variables económicas y políticas relacionadas con la integración.

para la política exterior chilena; pero los pasos iniciales hacia la integración subregional ya se estaban dando, y se seguirían dando bajo las nuevas circunstancias políticas, en que entraron a jugar un papel predominante consideraciones de carácter bilateral. Primero, el interés de la integración subregional se vio favorecido por la existencia de problemas no resueltos con Argentina. El gobierno veía en el Pacto Andino tanto una alternativa económica futura como un nuevo polo de poder que podía ser importante para respaldar la diplomacia chilena. Segundo, el mejoramiento de las relaciones con Brasil, desde 1968, eliminó los obstáculos políticos que en definitiva podrían haber dificultado la conclusión del acuerdo subregional, y quitó a éste cualquier connotación conflictiva que se le pudiera haber atribuido por parte de la principal potencia sudamericana. En tercer lugar, el pacto fue estimulado por la crisis del sistema interamericano. Desde poco después de Punta del Este, quedó de manifiesto que por la vía del sistema interamericano no se fortalecería la causa integracionista. El acuerdo subregional surgió sin participación de Estados Unidos. Por último, la crisis de la ALALC, acuerdo de liberalización comercial que nunca favoreció especialmente a Chile y Colombia, principales impulsores del Pacto Andino, contribuyó al surgimiento de este esquema alternativo de integración.



Este capítulo aborda el período comprendido entre 1970 y 1976, etapa de hondo dramatismo en la historia de Chile, que se inicia con la llegada a La Moneda del socialista Salvador Allende cuyo período constitucional se ve interrumpido por el golpe de Estado de septiembre de 1973; fecha a partir de la cuál la sociedad y la política chilena es colocada bajo la dictadura militar.

Presentamos aquí, las directrices fundamentales de la política exterior de ambas etapas, es decir la aproximación para el caso de Allende a sus horizontes paradigmáticos, visto como un intento de hacer compatibles los principios del proyecto interno con la política exterior, y como trató de conformarse a los principios, las formas y las reglas que dictaba el Estado liberal democrático y aparecer, de este modo, como coherente con la política tradicional de Chile evitando fricciones internacionales. En esta estrategia un papel fundamental lo tendrá la idea del *pluralismo ideológico*, explicada en el presente apartado, que evitó el aislamiento continental de la Unidad Popular.

Por otra parte, los temas fronterizos continúan siendo una preocupación para ambas administraciones y mostramos las nuevas alternativas al respecto.

Entregamos, asimismo, las directrices esenciales que guiaron el manejo de los asuntos internacionales durante los primeros años de la larga dictadura militar chilena, entre ellos la lucha anticomunista que iba a contrapié del acercamiento que experimentaban las relaciones entre el Kremlin y la Casa Blanca. Resalta, especialmente, el ostracismo internacional en que empieza a quedar Chile y salimos al paso de las tradicionales interpretaciones que se enarbolan para explicarlo.

Pasada esa primera etapa de subordinación de la política exterior a la dictadura castrense, se muestra como producto de la opción de economía abierta por la que se decide el régimen pinochetista sus relaciones internacionales evolucionan hacia un estilo más pragmático y menos ideologizado.

Se abre entonces el debate acerca de la necesidad de implantar una política externa más amplia y pragmática, que entienda que las relaciones se entablan entre Estados, al margen del sistema social o ideológico que impere en ellos. La idea era contar con un tipo de diplomacia más económica y menos política en la cual la relación con la economía mundial y sus agentes privados

(o actores económicos extranjeros estatales, pero sin pertenencia a los centros de decisión política), reemplazarían las relaciones más erosionadas que se tenían con los respectivos centros políticos formales.

Una vez efectuada una reflexión valorativa de este período, e identificando los elementos de cambio y continuidad que creemos percibir para el período, nos concentramos en la actitud y las tendencias que se observan frente al proceso de integración latinoamericana y el modo en que, tanto Allende como Pinochet, lo visualizaron desde su particular óptica política.



### **A. La Unidad Popular y su política exterior. 1970-1973.**

El interrumpido gobierno de Salvador Allende Gossens fue la resulta del triunfo de una coalición electoral que, en su mayoría, provenía de una subcultura política de la izquierda marxista, por lo cual su visión de las relaciones internacionales se correspondía con la interpretación que esa ideología daba al orden internacional<sup>526</sup>. Es decir, teoría del imperialismo, lucha de clases, subversión de los países capitalistas, seducción por los ejemplos modélicos de la URSS y Cuba, teoría de la dependencia para países del Tercer Mundo, entre ellos Chile, etc.. Por cierto, y sobra decirlo, la elección de Allende lesionó y tensó aún más las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, ya que la Casa Blanca percibía que la materialización de un proyecto de transición al socialismo en Chile era altamente nocivo para sus intereses, por ello emprendió una serie de acciones para impedir o bloquear al menos tal situación.

Allende, apoyado por estas fuerzas, intentó un plan de realineamiento internacional de Chile dentro de la legalidad burguesa, de la tradición diplomática chilena y de sus medios institucionales. Se trataba de sacarlo del campo occidental e insertarlo en el bloque socialista, pasando transitoriamente -por razones meramente tácticas- por una posición *tercermundista*, a fin de continuar recibiendo los beneficios de la opinión moderada y de izquierda en Europa y Norteamérica<sup>527</sup>.

De hecho, y como bien sostiene Fortin, una de las orientaciones básicas de la política exterior de la Unidad Popular consistía en el desarrollo de una conducta exterior flexible y prudente, que no diera pretextos para un enfrentamiento violento con los Estados Unidos, el resto de las potencias capitalistas o algún país latinoamericano que desconfiara de la estrategia de transición al socialismo propuesta por la Unidad Popular<sup>528</sup>. Como el Chile de la Unidad Popular no estaba para enfrentarse de manera abierta y frontal con los Estados Unidos, la estrategia que se siguió fue enfocar su política

<sup>526</sup> La coalición de la Unidad Popular estaba formada por los partidos Socialista, Comunista, Radical, Social Demócrata, Acción Popular Independiente y MAPU. El MAPU (Movimiento para Acción Popular Unitario) fue fundado por el ala izquierda de la Democracia Cristiana que había abandonado en mayo de 1970.

<sup>527</sup> Zylbelberg, Jacques y Monterichard, Miguel: *Op. Cit.*, nota 339, pp. 172-197.

*antiimperialista* en la expropiación de la gran minería del cobre, pero mostrándola como una disputa entre el Estado chileno y una empresa multinacional. Si bien las relaciones políticas y económicas oficiales entre Santiago y Washington se erosionaban, los vínculos militares se estrechaban mediante los ejercicios conjunto de la Operación UNITAS y por los créditos que se otorgaron a los militares chilenos para la compra de armas y el desarrollo de la capacidad logística de las Fuerzas Armadas chilenas<sup>529</sup>.

El propósito de no provocar innecesariamente la reacción norteamericana se realizó mediante una declaración y una práctica constante del principio de no intervención en la política interna del resto de los países latinoamericanos. Esto permitió tener relaciones normales con Estados de distinto signo ideológico, algunos potencialmente hostiles al proyecto social del régimen de Allende. Con el objetivo de asegurar estas relaciones, la Unidad Popular trabajó arduamente para que los distintos países latinoamericanos se adhirieran al principio de pluralismo ideológico en la región<sup>530</sup>.

Quizás por esto, y pese a todos los cambios sustanciales que trajo aparejados, el gobierno de Allende procuró conformarse a los principios, las formas y las reglas que dictaba el Estado liberal democrático y aparecer, en definitiva, como coherente con la política tradicional de Chile. Más aún, el hecho de que el gobierno participara en muchos organismos interamericanos provenientes de la guerra fría obedecía no sólo al deseo de evitar fricciones internacionales, sino también a la inestable correlación de fuerzas internas que obligaba a morigerar los planteamientos externos, especialmente en campos que podían ser sensibles para las fuerzas armadas<sup>531</sup>.

---

<sup>528</sup> Fortin, Carlos.: *Op. Cit.*, nota 341. La misma lectura hace Fernando Huerta, Joaquín en *"La política exterior chilena. 1958-1984: Continuidad y cambio"*, Cruz del Sur, Universidad Católica de Valparaíso, N° 4, Primavera, 1987, pp. 90-91.

<sup>529</sup> La Operación Unitas se realiza desde 1959. Tiene como propósito ejecutar actividades de entrenamiento en puerto y operaciones marítimas multilaterales, en desarrollo de la política estadounidense con los países de América Latina. Permite mejorar la capacidad de respuesta y la interoperación de las fuerzas armadas de Estados Unidos, Sudamérica y Centroamérica.

<sup>530</sup> Almeyda, Clodomiro: *La política internacional del gobierno de la U. P.*, Serie Avances de Investigación, N° 23, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Autónoma de México, México, 1977, pp. 40-41. González, L.: *"La política exterior de la izquierda chilena"*, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 1972, octubre-diciembre, pp. 133-135.

<sup>531</sup> La esencia de la política exterior chilena se vincula a los símbolos de la comunidad nacional: integridad territorial, prestigio internacional, autodeterminación, etc. Por la importancia de dichos símbolos, para las Fuerzas Armadas parecía prudente mantener un estilo y un contenido de política exterior que no implicara una ruptura drástica con el pasado. Ello suponía que Chile debía permanecer como miembro de aquellas organizaciones establecidas en virtud de tratados suscritos por gobiernos anteriores. Además, implicaba

Tal parece entonces que el gobierno de Allende trató de enfrentar el contexto externo adverso con gran pragmatismo. De hecho, y aún en momentos en que los intentos desplegados desde la Casa Blanca por desestabilizar al Presidente chileno eran evidentes, éste se abstuvo de denunciar específicamente a Estados Unidos en su discurso en la ONU de 1972.

Un mensaje dirigido por Allende a la nación en 1971, nos entrega otra de las que podríamos considerar como orientaciones básicas de su acción exterior.

*“La política internacional del Gobierno de la Unidad Popular – señalaba el Presidente- no es sino la proyección en el plano externo de la forma cómo se ha concebido y definido nuestro que hacer histórico: iniciar en nuestra Patria la construcción del socialismo como único camino eficaz para que las grandes masas, encabezadas por el proletariado, alcancen el pleno ejercicio del poder y el justo uso de la riqueza común”*<sup>532</sup>

En su interpretación la política exterior debía ser coincidente con los principios que la coalición había planteado para modificar la estructura social interna del país. El ataque al capitalismo interno tenía que ser complementado por una estrategia internacional que denunciara sus vinculaciones con el capital internacional.

En relación a otros objetivos de su política internacional destacó en aquel discurso de 1971 que: *“(deseamos) promover un poderoso sentido latinoamericanista e independentista que permita desarrollar una política de afirmación de la personalidad latinoamericana en el concierto mundial”*<sup>533</sup>

En el fondo, la meta de la transición al socialismo exigía solidarizarse con aquellos países que habían emprendido un camino relativamente similar, buscando el apoyo de los mismos para el proceso propio.

---

el mantenimiento de un cierto estilo de política exterior y la consulta permanente sobre materias de política externa a diversos órganos institucionales.

<sup>532</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 59.

Aunque la estrategia tuvo resultados espectaculares, estaba marcada por una desconfianza sin disimulos con respecto a los gobiernos occidentales y, en especial, hacia los industrializados. Esta desconfianza no tardó en ser reciprocada<sup>534</sup>.

De resultas, bajo el gobierno de la Unidad Popular se produjo una ampliación sustantiva de los contactos con los países socialistas en un intento de hacer compatibles los principios del proyecto interno con la política exterior. Allende inauguró relaciones concretas con la órbita socialista, pues hasta 1970 era un sector puramente retórico de los contactos diplomáticos, políticos, comerciales y culturales. Por lo demás, la única visita oficial de ese bloque provino de Josip Broz Tito, quién en 1963 visitó al entonces Presidente Alessandri.

Hacia 1972, Chile había establecido relaciones diplomáticas y consulares con la República Popular China, la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Las relaciones políticas y económicas con dichos países adquirieron gran significación, es así como los créditos a largo plazo que concedieron a Chile llegaron a alcanzar los US\$ 500 millones, de los que fueron utilizados apenas US\$ 70 millones. No puede dejar de mencionarse la aproximación que se hizo desde el Palacio de Gobierno de La Moneda hacia su *horizonte paradigmático* por excelencia: la URSS, como una instancia cualitativamente superior en sus relaciones internacionales. Si bien Moscú entregó una real asistencia económica a Chile, su programa fue reducido y el aporte financiero poco significativo, lo que se situó muy distante de las expectativas –ideológicamente condicionadas- del gobierno de Allende.

El bloque socialista carecía de capacidad financiera, sólo otorgaba los subsidios a los países ya integrados plenamente al marxismo, y exigía compensaciones onerosas a sus ayudas económicas

De este modo las relaciones con la URSS, por ejemplo, pasaron por un inicio esperanzador, y se trataron de orientar en principio, infructuosamente, al sector Defensa, para luego derivar a acuerdos económicos con compensaciones en el plano pesquero. El pago en especies se volvió prioritario

---

<sup>533</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 60. En la misma concordancia temática véase *Discurso de Clodomiro Almeyda*, Ministro de Relaciones Exteriores, en el Tercer período ordinario de sesiones de la OEA, 4-15 de abril de 1973, en MEMOMINRECh., 1973, pp. 64-69.

para las pocas importaciones, y por ello las exportaciones a ese grupo de países tampoco se hicieron en dólares.

Altamente descriptivo de este ambiente fue el viaje que en 1972 efectuó Allende con una misión económica a Moscú. En esa oportunidad, como relato uno de sus asesores, la realidad soviética los hizo decepcionarse de las promesas de ayuda económica, puesto que la URSS no sólo no tenía dinero en efectivo, sino que además demostraba cierta desconfianza y falta de compromiso con los visitantes, hecho que fue público y notorio.

*“Ello se debía, a nuestro juicio, a que la Unión Soviética no veía al gobierno de Allende como un gobierno socialista integrado al sistema de cooperación entre países socialistas (CAME). Los soviéticos lo consideraban como un gobierno progresista, pero que estaba destinado a permanecer en la órbita de los países capitalistas occidentales”*<sup>535</sup>

Las dificultades para encontrar empréstitos con los soviéticos se vieron reforzados por la propia inutilidad de los llamados y conversaciones de Allende con Leonid Brezhnev. En dicho viaje Allende apenas consiguió US\$ 45 millones después de amenazar con conseguir préstamos en París. La objeción presentada por los negociadores soviéticos era de por sí muy ilustrativa: “(...) sostienen no disponer de dólares en sus bancos y no encontrarle sentido a prestar los pocos que tenían para que Chile finalmente, a través de la ALALC, los pasara a empresas transnacionales de Norteamérica”<sup>536</sup>

Lógicamente el desengaño de la comisión técnica presidida por Allende, mostró que no se podía esperar del Kremlin un compromiso financiero a fondo ni mucho menos ayuda económica. Situación que actores del proceso han reconocido, añadiendo que la coyuntura internacional con la Guerra de Vietnam era, además, claramente adversa.

Dentro de esta perspectiva, sorprende más todavía encontrar que las relaciones con el bloque soviético generaron una gran cantidad de

---

<sup>534</sup> Fermandois Huerta. Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 382-385.

<sup>535</sup> Tagle, Matías: *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1992, p. 48.

compromisos, entre los cuales destacaron las autorizaciones para faenas de pesca industrial, que virtualmente hicieron desaparecer muchas especies nativas. Los acuerdos en este campo provenían de 1971, en que se había firmado un acuerdo de colaboración mixto, con beneficios tecnológicos y traspaso de algunos buques como compensación. En contraposición al caso del cobre, el acuerdo autorizaba a dirigir los acuerdos con una corte mixta chileno-soviética. En todos estos acuerdos no hubo una especial ayuda o generosidad, sino un trato comercial, donde no se contempló ningún subsidio. Como acota Joaquín Fermadois, *“sencillamente se trató de una operación comercial que entrañaba promesas y riesgos imprevistos”*<sup>537</sup>

En resumen, según concluye un participante de las negociaciones: *“Todas las cifras mencionadas antes demuestran que se inició un proceso de cooperación entre Chile y los países socialistas y que el comercio entre 1971 y 1973 representó porcentajes ínfimos”*<sup>538</sup>.

Una vez en el gobierno, Allende había decidido restablecer los vínculos con Cuba, los cuales habían sido suspendidos por Chile en 1964. La reanudación de relaciones con Cuba, que significaba un rechazo a las sanciones impuestas a la isla, fue justificada expresando que las mismas implicaban una violación a la Carta de la ONU.

Las relaciones con el gobierno de La Habana fueron especialmente cordiales, mientras que los vínculos con los países comunistas de Europa se limitaron principalmente al ámbito comercial y financiero<sup>539</sup>.

Por un par de años Allende se convirtió en el héroe de los no alineados y de los elementos antinorteamericanos de Europa<sup>540</sup>. Mientras astutamente, el ministro Almeyda perseguía una política partidaria del *pluralismo ideológico* en América Latina, como supuesto básico para la pacífica y constructiva convivencia latinoamericana, contraria a la de *frontera ideológica* de Brasil y

---

<sup>536</sup> *Ibidem*

<sup>537</sup> Fermadois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 362.

<sup>538</sup> Tagle, Matías: *Op. Cit.*, nota 535, p. 51.

<sup>539</sup> Noguee, Joseph y Sloan, John: *“Allende’s Chile and the Soviet Union”*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 21, Nº 3, agosto, 1979, pp. 339-368; Varas, Augusto: *La Unión Soviética en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos: los casos de Chile, Argentina, Brasil y Perú* en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (Eds.): *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

<sup>540</sup> Chile se incorporó como miembro activo del Grupo de Países no alineados en 1972 y participó activamente en la preparación de la Conferencia de Países no Alineados, que tuvo lugar en septiembre de

Argentina. De hecho, su éxito más pleno fue en el caso latinoamericano, en donde se mantuvo, tras una cierta tensión inicial, una relación positiva tanto con los estados fronterizos, como con los países del GRAN. Se logró neutralizar las desconfianzas de Brasil, por su ayuda crediticia, y se estructuró una relación muy especial con México. No obstante, nunca desaparecieron del todo las suspicacias de las cancillerías latinoamericanas hacia la llamada *vía chilena hacia el socialismo*, aunque éstas no se manifestaron por los conductos regulares.

Esta doctrina –la del *pluralismo ideológico*–, anunciada en abril de 1971 con ocasión de la firma de una declaración conjunta entre Chile y Colombia, constituyó el fundamento de las cordiales relaciones desarrolladas con Perú, Ecuador, Colombia, Argentina, Venezuela, México, entre otros.

El éxito de esta política no sólo evitó el aislamiento político, sino que abrió auspiciosos cauces para la solución de problemas económicos, particularmente por la actitud respetuosa de los gobiernos de Buenos Aires y Brasilia<sup>541</sup>.

En el intertanto, ganaba tiempo buscando el apoyo retórico de africanos y asiáticos, y la ayuda económica del bloque soviético<sup>542</sup>. En esta perspectiva, el gobierno de Allende procedió a intercambiar embajadores o establecer embajadas con Guyana, Zambia, Libia, a iniciar lazos diplomáticos con Nigeria, Guinea, República Popular del Congo, Madagascar y Tanzania, y a estrechar vínculos con países como Argelia e India.

La política de realineamiento progresó en la medida en que fue factible. Pronto se evidenciaron problemas insuperables: Estados Unidos había suspendido la ayuda económica y los soviéticos no les proveyeron de una alternativa. El alegado bloque económico sostenido con vehemencia por la Unidad Popular no era tal. Era más bien la suspensión del subsidio que en Chile se había acostumbrado a recibir de Estados Unidos. Es efectivo que la política económica de Allende hizo mucho por hundirse a sí misma, pero el

---

1973. Remitimos a Palma, A.: “*The Popular Unity’s foreign policy*”, en Zammit, J. (comp.) *The chilean road to socialism*, Brighton, Institute of Development Studies, 1972.

<sup>541</sup> Véase Pizarro Rojas, Ángel: “*El programa de gobierno de la Unidad Popular y la política internacional del Presidente Allende*”, en Vera Castillo, Jorge (editor): *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. 1970-1973*, Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ediciones IERIC, Santiago de Chile, 1987.

<sup>542</sup> Fernando Huerta. Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, pp. 111-160 y 351-381. Cfr. *Discurso de Clodomiro Almeyda*, Ministro de Relaciones Exteriores, en el Tercer período ordinario de sesiones de la OEA, 4-15 de abril de 1973, en MEMOMINRECh., 1973, pp. 64-69.

impacto de la suspensión de la ayuda y del crédito blando fue mortal<sup>543</sup>. La extinción de la ayuda y la disminución de recursos frescos cuando más lo necesitaba constituyeron el tratamiento de *shock* diseñado contra Allende por la administración de Nixon<sup>544</sup>.

Es posible asegurar, entonces, que la política económica de Estados Unidos hacia Chile varió sustancialmente en relación a los períodos anteriores. Los datos cuantitativos son reveladores al respecto, nos muestran que los créditos dentro de la asistencia económica desaparecieron y que las donaciones se redujeron a US\$ 19,8 millones en el período. En la práctica, durante esta etapa se registró la más baja participación chilena en los programas de ayuda a América Latina desde la posguerra<sup>545</sup>.

A diferencia del corte de la ayuda económica, la asistencia militar durante el período fue mayor que en los anteriores, incrementándose la participación chilena en los programas de ayuda militar a América Latina al 13%<sup>546</sup>.

En el frente vecinal la posición de Chile continuó decayendo. En 1971 Argentina denunció el Tratado de Arbitraje de 1902, viéndose obligado a un complejo proceso de negociaciones que terminaron en los Acuerdos de Salta, firmados el mismo año. Mediante ellos, Argentina lograba reducir el espacio de maniobra para dirimir por arbitraje sólo lo que se refería al Beagle. El árbitro ya no era solamente la corona británica, sino que debía apoyarse en un informe en derecho de un panel de cinco jueces de la Corte de la Haya.

A cambio de esa concesión a Argentina, Chile había accedido a firmar un acuerdo para la utilización de aguas fluviales y lacustres, con aplicabilidad en la región sur. Esto se traducía en la posibilidad de Argentina de explotar recursos hidroeléctricos relativamente importantes en la cuenca de los ríos Futalefú y Yelcho.

<sup>543</sup> La ayuda económica cayó dramáticamente. En 1971 fue de US\$ 8,6 millones, en 1972 de US\$ 7,4 millones y sólo US\$ 3,8 millones en 1973.

<sup>544</sup> Muller, Edward: *"Dependent economic development. Aid dependence on the United States and the democratic breakdown in the third world"*, *International Studies Quarterly*, vol. 29, 1979, pp. 445-469.

<sup>545</sup> Véase texto íntegro del proyecto de acuerdo presentado por la delegación de parlamentarios chilenos a la V Asamblea del Parlamento Latinoamericano (Caracas, Venezuela) relacionado con la actitud del EXIMBANK al suspender el otorgamiento de créditos al Estado de Chile, en *Carta de la Embajada de Chile en Venezuela al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile*, 27 de agosto de 1971, RIA Nº 450/296 R (076-400), ARHMINRECh.

<sup>546</sup> En los seis años de Frei se habían recibido para asistencia militar US\$ 45,6 millones, y en sólo tres años del gobierno de Allende la cifra llegó a US\$ 33 millones.



La ventaja para Chile era más bien moral, aparte de demostrar la intransigencia boliviana en el caso del Lauca. También significaba un importante triunfo para Argentina frente a su difícil -y más importante- disputa fluvial con Brasil, país que se encontraba en proceso de construir enormes presas en los grandes ríos que atravesaban la frontera de ambos países<sup>547</sup>.

El encuentro de Salta entre Lanusse y Allende, 23 y 24 de julio de 1971, se ha presentado como triunfo de la diplomacia tradicional legalista chilena dentro de un marco de continuidad que le confirió Allende a las relaciones vecinales. La realidad aparece menos clara: Allende necesitaba de una frontera tranquila frente a las dictaduras militares de Argentina y viceversa; las concesiones chilenas parecían razonables frente a la posibilidad de un quiebre<sup>548</sup>.

En la práctica las negociaciones no fueron sino un paso más para posponer el continuo deterioro de la intangibilidad legal de la posición chilena frente a Argentina. Esto se debió, en el fondo, a la fragilidad latente en unas relaciones estrechas entre países ideológicamente tan encontrados.

Refiriéndose al tema Joaquín Fernandois sostiene que en los círculos de los países atlánticos la elección de Allende generó inquietud y se pensó incluso en la creación de un *"Frente Atlántico"* que por su anticomunismo compensara el avance de la izquierda en Chile y en Perú.

Así, afirma el profesor del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile: *"Esta posición de la desconfianza y de temor frente al peligro de irradiación revolucionaria que podría emanar desde Santiago no deja nunca de estar presente en la conciencia gubernativa argentina"*<sup>549</sup>

Creemos que la situación chileno-argentina es muy ilustrativa de un sistema, o subsistema, internacional en donde un Estado que experimenta un proceso revolucionario paradigmático a nivel global debe coexistir con otro, más poderoso, con fronteras colindantes muy extensas, que es gobernado por un régimen de signo diametralmente opuesto. Existía, entonces, el

<sup>547</sup> Fernandois Huerta. Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, pp. 123-134.

<sup>548</sup> En el período se sucedieron en Argentina los gobiernos militares, execrados por la izquierda chilena, del general Juan Carlos Onganía (1966-1970), el general Roberto Marcelo Levingston y del general Alejandro Agustín Lanusse. Esta situación concluyó el 25 de marzo de 1973 con el triunfo de peronista en las elecciones generales. El 25 de mayo jura como Presidente de Argentina, Héctor Cámpora. Luego de dos meses el ala más conservadora del peronismo tomaría la conducción, convirtiendo a Perón en el auténtico detentor del poder.

antagonismo potencial de una serie de países regidos por gobiernos civiles conservadores o por dictaduras militares. Más aún, y como bien lo indicó el casi único Canciller de la Unidad Popular, Clodomiro Almeyda: *“Incluso aquellos gobiernos de rasgos nacionalistas o que impulsaban políticas antiimperialistas, como el del Perú, desconfiaban de la participación del partido comunista en el gobierno, o del grado de compromiso de éste con la continuidad del Pacto Andino”*<sup>550</sup>.

El Estado, con el germen de la revolución incubándose, debía conducir una diplomacia por los canales y con las formas tradicionales, mutuamente aceptadas por el orden internacional prerrevolucionario, pero su dinámica no le permite ignorar o ser inmune a otros actores internacionales, que representan la legitimidad revolucionaria. Ambas modalidades, la tradicional y la revolucionaria, coexisten dificultosamente dentro de la proyección internacional del Estado revolucionario. En ciertas ocasiones estas modalidades tienden a chocar estrepitosamente, restándole coherencia a su acción internacional, como en alguna ocasión sucedió con Chile y Argentina.

Así las cosas, el 11 de septiembre de 1973 se produjo un alzamiento militar que puso fin al gobierno en ejercicio, iniciando un nuevo ciclo en la historia de Chile<sup>551</sup>. La democracia chilena, incapaz de corregirse a sí misma de su anacronismo y de su sectarismo -defectos ya denunciados por Alessandri Palma, Ibáñez, Alessandri Rodríguez y Frei Montalva-, había hecho crisis en medio de una apreciable desorientación política, de un caos administrativo y económico con los tintes más sombríos y, lo que es trágico, de la indiferencia casi agresiva del pueblo.

Como ya lo han demostrado los especialistas era un hecho evidente que Chile antes del 11 de septiembre de 1973 gozaba de una excelente imagen

---

<sup>549</sup> Fermandois H., Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 125.

<sup>550</sup> Almeyda, Clodomiro: *Op. Cit.*, nota 530, p. 26.

<sup>551</sup> Sobre la política exterior de la dictadura militar hemos tenido a la vista Muñoz, Heraldo: *“Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”*; Varas, Augusto: *“Política exterior y democracia en Chile”*, ambos artículos publicados en Puig, Juan Carlos (comp.): *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984; Frühling, Hugo: *Op. Cit.*, nota 300; Portales, Carlos: *Transnacionalización y política exterior chilena*, Santiago, FLACSO, Documentos de Trabajo N° 126, Santiago, 1981.

exterior y participaba activamente de la sociedad internacional. Los eventos del golpe de Estado alteraron esta situación<sup>552</sup>.

### ***B. La dictadura militar y su visión del orden internacional.***

La dictadura militar tenía una visión del orden internacional que se emparentaba directamente con la escuela geopolítica alemana, sospechaba del revisionismo fronterizo tanto de Perú (1974-1975) como de Bolivia, y era recelosa del denominado expansionismo trasandino.

Como acertadamente nos indica Heraldo Muñoz:

*“Los militares le imprimieron a la política exterior de Chile su propio sello técnico y su particular visión anticomunista del mundo, dando origen a lo que denominaremos estilo pretoriano-ideológico. Este estilo se distingue por ser directo y altamente ideológico; tiende a dejar escaso margen para la negociación, el diálogo y los compromisos; y está asociado más bien con personal castrense que con diplomáticos de carrera”*<sup>553</sup>

Conviene precisar, en todo caso, que la afirmación anterior, desde luego, necesita ser matizada, puesto que corresponde a tipos ideales de práctica diplomática, que necesariamente simplifican la realidad.

Sucede entonces que, los hechos que siguieron al golpe de Estado catapultaron en los sectores castrenses, ahora en el poder, una enconada lucha anticomunista, cuyas secuelas aún hoy agitan a la sociedad chilena.

Sin embargo, y al decir de Manfred Whilhelmy, el desarrollo del sistema internacional de aquellos años -caracterizado por una relajación de las tensiones Este-Oeste- se convirtió en un obstáculo sistémico para la orientación de la política exterior de la dictadura militar chilena, puesto que su discurso basado en un anticomunismo militante no calzaba con los aires de acercamiento entre Moscú y Washington

<sup>552</sup> Véase la descripción de la sociedad internacional que efectúa el canciller, Vicealmirante Patricio Carvajal en *“Objetivos y principios de nuestra acción internacional”*, *Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, N°13, abril-agosto, 1977.

<sup>553</sup> Muñoz, Heraldo: *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Prospel-CERC, Ediciones del Ornitorrinco, 1986, p. 36.

Al respecto nos indica que:

*“Lo que podríamos denominar una “valla sistémica” importante para la política exterior aparece en el proceso de distensión, por cuanto el gobierno sostiene una política exterior incongruente con las tendencias mundiales posteriores a la Guerra Fría. Esto contribuye a dificultar las relaciones con las principales potencias que apoyan este proceso...”<sup>554</sup>.*

En otras palabras, existía una contradicción muy alta entre la posición de Chile y la realidad de la política internacional del período.

Junto a lo anterior, el horizonte tercermundista también se incorporó a la cosmovisión del orden internacional que sustentaban el régimen militar. En este sentido un esfuerzo novedoso fue el acercamiento comercial y diplomático que se emprendió hacia 1975, con los países de la Cuenca del Pacífico. Ese año Chile estableció una embajada permanente en Filipinas, una concurrente en Tailandia y una representación en Nueva Zelanda. Posteriormente, se abrió una embajada en Indonesia y una concurrente en Malasia y se establecieron vínculos diplomáticos con Fiji, Papúa-Nueva Guinea, Samoa Occidental, Singapur, y varios otros pequeños países de la Micronesia.

Si resulta que el elemento castrense le imprimió su propia impronta a la política exterior chilena, lo fue más aún la propia personalidad y liderazgo de Pinochet que manejó personalmente varios asuntos de política exterior, esto ayudó a transformar significativamente el tradicional estilo civil-pragmático – circunspecto, indirecto y transigente- de diplomacia que había manejado Chile hasta entonces. En su reemplazo se propuso la postura anticomunista militante, una guerra directa contra el comunismo internacional y el marxismo-leninismo, contra la Unión Soviética y sus satélites<sup>555</sup>.

Luego del golpe de estado, y de manera casi inmediata, el prestigio internacional de Chile empezó a declinar notablemente, a pesar que en un comienzo los militares recibieron un cierto apoyo de la región y de los Estados

---

<sup>554</sup> Wilhelmy, Manfred: *“Hacia un análisis de la política exterior chilena”*, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, año XII, Nº 48, octubre-diciembre, 1979, p. 467.

Unidos, pero su aislamiento aumentaba progresivamente. Conviene precisar que este ostracismo no sólo es producto de la represión que se ejercía al interior del país o de la sistemática violación de los derechos humanos por parte de los agentes del Estado chileno y que significaron condenas permanentes en todo tipo de organismos multilaterales; sino que también se debió a errores políticos de la propia dictadura en su afán de controlar a la sociedad chilena<sup>556</sup>.

En este punto no suscribimos las argumentaciones de un cierto sector político, e inclusive del propio Pinochet, para quienes el aislamiento internacional de la dictadura chilena era producto de la derrota que le infringió al comunismo internacional. Creemos que esta común explicación, ampliamente difundida, no explica, sin embargo, las dificultades muy serias con gobiernos de países en los que el Partido Comunista era virtualmente inexistente, como ocurrió con los Estados Unidos bajo la administración Carter (y también durante el segundo período de Reagan), Alemania Federal o el Reino Unido<sup>557</sup>. La explicación de tal situación podemos encontrarla en el núcleo sistémico de la propia dictadura que en su afán de militarizar la Cancillería le entregó un discurso político –cruzada universal contra el marxismo y contra el imperialismo soviético–, que no guardaba relación con lo que estaba pasando en la estructura internacional de la época y por tal razón sirvió para alinear a numerosos sectores de comunidad internacional contra Pinochet y su gobierno. Esto, desde luego, se vio magnificado por las acciones de terrorismo de Estado desarrolladas en América y en Europa por los organismos de seguridad de la dictadura. A lo anterior habría que agregar además que una causa vital del aislamiento que sufrió Chile fue la ruptura que generó la dictadura del lazo que, tradicionalmente, había vinculado a la política exterior chilena con sus sistema político democrático.

---

<sup>555</sup> Pinochet Ugarte, General Augusto: *El General Pinochet habla al país: 11 de septiembre de 1974*, Editorial Gabriela Mistral, Santiago, 1974, p. 26-29.

<sup>556</sup> Sobre el aislamiento internacional de Chile remitimos a Muñoz, Herald: *Op. Cit*, nota 553, pp. 171-185. Sin embargo, el autor se concentra fundamentalmente en las situaciones de la década del ochenta, y no entrega información para la década anterior. Para el tema de los derechos humanos en Chile, remitimos a Lillich, Richard B. y Newman, Frank: *"The Chile case in the UN"*, International Human Right, Boston, Little Brown y Co., 1979.

<sup>557</sup> En cuanto a la política de derechos humanos, en el debate televisado con Gerald Ford en 1976, Jimmy Carter mencionó tres veces el caso de Chile como un ejemplo de lo que Estados Unidos no debería hacer en América Latina; véase Schoultz, Lars: *Human Rights and United States policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

Como indican acertadamente los investigadores:

*“No sólo se trataba del prestigio que las instituciones políticas democráticas le proporcionaban a una política exterior determinada, sino que además ello indicaba un modo de originarse del proceso de toma de decisión, que implicaba una participación institucional relativamente amplia e importantes grados de consenso en la clase política”<sup>558</sup>*

En lo inmediato, los lazos comerciales con el bloque socialista fueron drásticamente reducidos y en sólo siete días todos los países socialistas, entre ellos la Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Polonia, Hungría, Bulgaria y Vietnam del Norte -con las únicas excepciones de China, Rumania y Yugoslavia-, rompieron relaciones con Chile. Lo anterior no deja de sorprender, ya que si bien desde su primer día la dictadura mostró siempre una actitud antisoviética, resulta que la reacción de Moscú fue excesivamente veloz, en disonancia con la actitud reticente que tuvo frente al gobierno de Allende, lo que muestra una reacción poco racional y difícil de explicar para nosotros. Como sea, tenemos la impresión que la URSS tenía una cierta atadura ideológica profunda con el régimen allendista, y su colapso impactó en las esferas del Kremlin. A lo anterior, habría que agregar que ante la hostilidad que despertó la dictadura en buena parte de la sociedad internacional, Moscú trató de sumarse a una causa que era inmune a la crítica y que permitía deslegitimar cualquier reacción anticomunista que siguiera el ejemplo de Chile.

El caso de China merece una mención especial, puesto que la relación bilateral se da entre gobiernos con signos ideológicos contrapuestos, vínculos que nos atrevemos a calificar de especialmente cordiales debido, entre otras cosas, a que el gobierno militar de Santiago ve en esta relación diplomática su vocación universalista; al interés chino de evitar una excesiva influencia de Taiwan en Chile; el deseo de China de contar con un aliado sudamericano para permitir su presencia en la Antártica, y por último, debido a la actitud

---

<sup>558</sup> Rojas Aravena, Francisco y Fernando, Joaquín: “La reinserción internacional de Chile”, Cono Sur, vol. X, Nº 1, enero-febrero, 1991, p. 1

contraria a la Unión Soviética que enarbolaban los gobiernos de Santiago y Pekín<sup>559</sup>.

Evidentemente, se rompieron relaciones diplomáticas con Cuba, seguida de la expulsión de los diplomáticos de ese país acreditados en Chile, se suspendieron vínculos oficiales con Corea del Norte. Luego, la Junta Militar en 1974 decidió romper relaciones con el reino de Camboya. En contraparte, el 1 de marzo de 1974, Chile reanudó vínculos diplomáticos con la República de Vietnam del Sur, se refuerzan los vínculos con Corea del Sur y se intenta hacer lo propio con España antes de la muerte de Franco. A pesar de los esfuerzos desplegados era evidente que el aislamiento de Chile a nivel internacional existía. De resultas, la situación internacional del país se había deteriorado progresivamente, aunque no haya sido unilineal.

Al cumplir un año de gobierno, los militares realizaron un balance general de sus relaciones internacionales en el que destacaban que se sentían objetos de una agresiva campaña internacional. Al respecto Pinochet declaró que: *“(...) somos los únicos en el mundo que podemos levantar la frente y decir: hemos dejado fuera de esta Patria a los marxistas, fuera de esta Patria a las ideas foráneas, por eso es tanta reacción que hay en el mundo hacia este país...”*<sup>560</sup>.

La postura anterior se profundizó en su retórica y en el segundo aniversario del golpe de septiembre de 1973, Pinochet denostó a:

*“(...) esos mismos que callan frente al totalitarismo soviético, se pliegan a la campaña infame que éste ha desatado contra Chile, pequeña nación que lo derrotó para defender su libertad; porque conocemos el origen espúreo de la agresión exterior con que se*

<sup>559</sup> Véase, como ejemplo, carta del canciller chileno René Rojas a su homólogo chino Huang Hua en MEMOMINRECh, 1982, p. 13. En cuanto al acceso a la Antártica y a la ayuda que le brindó Chile a China para estos efectos, remitimos a *“Abriendo las puertas de la Antartida”*, *Qué Pasa*, 19-25 de julio, 1979, pp. 41-42.

<sup>560</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 27 de noviembre de 1974. Cfr. AGPR, *doc. 2630, 24 de abril de 1974 y doc. 1000/147, 3 de diciembre de 1974*. En igual sentido se encuentra el discurso leído por Pinochet en Uruguay, AGPR, *doc. 1000/147, 3 de diciembre de 1974*. Revista *Qué Pasa*, 17 de septiembre de 1974, p. 14. En noviembre de 1974 la ONU emite una declaración condenatoria de Chile, por violaciones a los DD.HH. lo que da pie para que Pinochet vuelva sobre sus tesis de la agresión internacional de la que es víctima, *La Tercera*, 12 de noviembre de 1974.

*pretende aislar y enlodar a nuestra Patria, es que estamos resueltos a enfrentarla sin desmayos ni concesiones...*<sup>561</sup>

En 1976 el Canciller, Vicealmirante Patricio Carvajal, reconocería abiertamente que: *“(...) la posición de Chile, basada en los valores de la civilización cristiana occidental, (era) antagónica al comunismo y no podía ser bien recibida por los partidarios de la détente à outrance*”<sup>562</sup>.

La obsesión anticomunista que exhibe la política exterior chilena del período debe ser entendida como concomitante con el proyecto económico interno. Nos resulta difícil pensar que la violenta reasignación de recursos que tiene lugar en Chile a partir de octubre de 1973 y la readecuación total de la economía pudieran haberse dado en condiciones políticas distintas. La política exterior se subordina también a ese autoritarismo político. Los enemigos internos aparecen teniendo su equivalente externo.

El ideologismo político externo es especialmente acentuado en los momentos en que la reestructuración de la economía y de la sociedad chilena en su conjunto aparece como apremiante. La búsqueda de otro modelo posible se hace necesaria cuando resulta evidente la falta de flexibilidad de la política exterior pone en peligro precisamente el nuevo orden social, que debía concitar apoyo de los grandes países capitalistas. Queda entonces al descubierto los problemas derivados de una política externa definida como una cruzada contra el marxismo internacional. Se abre entonces el debate acerca de la necesidad de implantar una política externa más amplia y pragmática, que entienda que las relaciones se entablan entre Estados, al margen del sistema social o ideológico que impere en ellos. La idea era contar con un tipo de diplomacia más económica y menos política en la cual la relación con la economía mundial y sus agentes privados (o actores económicos extranjeros estatales, pero sin pertenencia a los centros de decisión política), reemplazarían las relaciones más erosionadas que se tenían con los respectivos centros políticos formales.

<sup>561</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 11 de septiembre de 1975.

<sup>562</sup> Discurso del Vicealmirante Patricio Carvajal: *“Algunos aspectos de la política mundial y chilena durante 1973”*, *Diplomacia*, Nº 9, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, enero-mayo, 1976, p. 8.



En los inicios, la política exterior y el lenguaje que la proyecta no son casuales. Intentan legitimar en el interior del país el recurso a la unidad de la ciudadanía en torno del proyecto hegemónico para hacer frente a una presunta agresión externa del marxismo internacional *en contra de Chile*. No debe entenderse esta orientación como el mero producto de una planeación premeditada y cuidadosa. Lo que ocurre es que se establece una relación dialéctica, por una parte, entre la idea de la guerra frontal en contra del marxismo, la cual legitima la transformación del orden económico político y, por la otra, el proceso de conducción de las relaciones exteriores.

Una situación que sirve para ilustrar la impronta anticomunista del régimen de Pinochet, sucede en 1975 cuando se funda en Nueva York el *American-Chilean Council*, que según sus objetivos declarados pretendía: “(...) derrotar la conspiración dirigida e inspirada por el comunismo tendiente a obligar a Chile a retornar a la órbita soviética, y exponer las desinformaciones, exageraciones e incluso mentiras a que ha sido expuesto el público norteamericano por parte del establishment izquierdista liberal”<sup>563</sup>.

Por lo demás, la concepción de la guerra frontal contra el marxismo se encontraba consagrada en la propia Declaración de Principios del Gobierno Militar de 1974, que sostenía que: “(...) nuestra patria ha decidido combatir frontalmente en contra del comunismo internacional y de la ideología marxista que éste sustenta, infringiéndose su más grave derrota de los últimos treinta años”.

El carácter de proyecto social interno, contradictorio con la historia política y social previa del país, requiere la unificación autoritaria de la sociedad. Así, podemos sostener que la política exterior refuerza en el interior de Chile la legitimidad del Estado autoritario y, a su vez, se subordina a los lineamientos considerados deseables en el plano interno para preservar su propia legitimidad. El carácter de proyecto interno –que conlleva la transformación violenta de la sociedad-, la falta de estructuras institucionales que contrapesen el poder de la dictadura, y el hecho que la política externa fuese implantada por militares le restan el sello marcadamente consensual que tuvo en el pasado la acción exterior de Chile. Creemos que el papel privilegiado que tuvieron las

Fuerzas Armadas en la dirección política del Estado chileno llevó a una forma de decidir y ejecutar la política exterior que carecía de la flexibilidad necesaria para afrontar la situación internacional que se inauguraba para Chile tras la intervención o “golpe” militar de septiembre de 1973.

Como apunta un historiador:

*“(...) la Cancillería chilena, o sea, la burocracia diplomática permanente, continuaría, con pocas excepciones de nota, dirigiendo la rutina y a veces la sustancia de la política exterior chilena (...) De todos modos, la desconfianza militar hacia las insuficiencias reales y pretendidas de la burocracia diplomática, ocasionó una intervención directa en la Cancillería, que entrabó la acción exterior”<sup>564</sup>*

A partir de estos datos básicos sobre la relación entre estructuración interna y política exterior, resulta que ésta se orientó dentro de dos ejes muy claros. Primero, las relaciones con el resto de los países se subordinan al logro del orden político interno, orientación que predomina en la fase inicial de la dictadura. Es así como durante el primer año del nuevo gobierno se producen innumerables conflictos con naciones latinoamericanas y europeas en relación con el asilo político concedido a los disidentes del nuevo régimen<sup>565</sup>. En segundo lugar, encontramos que la política exterior se concibe como una lucha frontal contra un enemigo externo: el marxismo internacional, simbolizado especialmente por la URSS y sus aliados conscientes o inconscientes.

La realidad internacional de Chile es presentada en el ámbito interno de manera que sirva para socializar una nueva visión del mundo en que el país, como entidad nacional, aparece segregado y aislado.

La acción exterior se entiende, además, como una confrontación diaria y directa con el marxismo. En este punto la dictadura unifica un lenguaje ideológico, e intenta volver a usar las categorías de la guerra fría, sin

<sup>563</sup> Braden, Spruille, presidente del America-Chilean Council, “Introduction”, en U. Lasky, “Turning defeat into victory”, separata del American-Chilean Council, s. f., Nueva York, p. 1

<sup>564</sup> Fernando Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 528, p. 95.

<sup>565</sup> Para mayores datos estadísticos sobre el temprano deterioro de las relaciones exteriores de la dictadura de Pinochet véase, Muñoz, Heraldo: *Op. Cit.*, nota 553, pp. 21-25.

considerar que en el período histórico en que se encuentran estas han sido sobrepasadas.

Lo anterior queda en evidencia cuando Pinochet se dirige a la Asamblea General de la OEA: *“En presencia de una guerra ideológica que compromete la soberanía de los estados libres y la dignidad esencial del hombre no hay lugar para neutralismos cómodos que encierran el germen del suicidio”*<sup>566</sup>.

El mensaje ideológico se vuelve reiterativo y la construcción de esta realidad ideológica maniquea supone asimilar en una misma categoría a todos los críticos, haciéndoles dependientes del mal, que se proyecta desde Moscú. El anticomunismo se expresa no sólo en la formulación verbal de la política exterior, sino también en la ejecución práctica.

Por cierto, que la ofensiva emprendida por el gobierno militar en contra de la *detén*te, no haría sino profundizar aún más el aislamiento político internacional del régimen encabezado por Pinochet. Chile tuvo que pagar un precio muy alto cuando la dictadura empezó su campaña contra la *detén*te ya que provocó muchos anticuerpos en Estados Unidos, contribuyendo a deteriorar las relaciones bilaterales ya afectadas por las denuncias del menoscabo a los derechos humanos que estaban ocurriendo en Chile<sup>567</sup>.

La dictadura de Pinochet aumenta sus contactos con países de orientación política militar en el resto del continente y del mundo. A fines de la década del setenta Chile había iniciado un acercamiento hacia algunos regímenes centroamericanos y caribeños, proceso que pareció acelerarse en la década siguiente. Uno de los elementos que dinamizaron este proceso fue el factor ideológico; el hecho de que varios gobiernos centroamericanos estuviesen empeñados en la lucha contra la subversión interna que, a fin de cuentas, eran definidos como instrumentos del “agresivo expansionismo moscovita”, despertó las simpatías del gobierno de Santiago que se había caracterizado por sostener una postura antisoviética militante desde sus inicios.

<sup>566</sup> Pinochet, Augusto: Discurso ante la VI Asamblea General de la OEA, realizada en Santiago de Chile, Revista *Qué Pasa*, Nº 268, 10 de junio de 1976, p. 7.

<sup>567</sup> Entre los muchos ejemplos que podríamos citar para sostener nuestra afirmación se destacan: la enmienda Kennedy-Humphrey, que prohibió la venta de armamentos a Chile por parte de los Estados Unidos y limitó la asistencia económica a US\$ 27,5 millones, a menos que se corroborar que el gobierno militar había hecho sustanciales avances en el respeto de los derechos humanos. Por cierto, que el asesinato de Orlando Letelier, ex canciller y ex embajador del gobierno de Salvador Allende en Estados Unidos y de su asistente Ronni Moffit, perpetrado en Washington el 21 de septiembre de 1976 afectó gravemente las relaciones bilaterales.

Evidentemente, que esta actitud fue vista como una oportunidad de romper en parte con el aislamiento internacional de Chile a través de un reforzamiento de las relaciones con los países centroamericanos a partir de la concordancia frente a la amenaza soviética.

Por otra parte, y ya sea por motivos de cercanía ideológica o la necesidad de fortalecer su posición a nivel hemisférico, Pinochet realizó una gira por Latinoamérica que lo llevó a reunirse con Perón en Argentina, Stroessner en Paraguay, Bordaberry en Uruguay, y Banzer en Bolivia; esto último permitiría neutralizar a un enemigo potencial con el que existían viejos problemas pendientes derivados de la Guerra del Pacífico<sup>568</sup>. Se intercambiaron embajadores entre ambos países y Chile ofreció un canje territorial a fin de que Bolivia obtuviera un acceso soberano al mar. No obstante, hacia 1977 la estrategia de estrechar relaciones con el resto de los regímenes militares de Sudamérica, colapsaría estrepitosamente con el agudizamiento de la tensión con la Argentina, al desconocer su gobierno en forma unilateral el laudo arbitral británico, que en lo sustancial acogió las tesis jurídicas chilenas, por lo que falló el pleito limítrofe en la zona del Beagle a favor de Chile. Argentina, tanto por razones de su historia institucional interna, como por el creciente aislamiento de Chile, no recibe al desconocer el fallo sanción moral o política alguna de parte de la comunidad internacional. A continuación, mientras se negociaba en condiciones imposibles, Argentina primero hizo uso de la amenaza de fuerza, y después estuvo al borde de desencadenar una guerra en diciembre de 1978. En el último momento, la intervención de Estados Unidos, del Vaticano, cierto apoyo de algunas cancillerías latinoamericanas y, finalmente, las indecisiones del alto mando argentino terminarían por crear una auténtica instancia negociadora.

A lo anterior se sumaría, para enrarecer aún más el frente vecinal, la ruptura de relaciones por parte de Bolivia, lo que echó por la borda los ingentes esfuerzos desplegados por el régimen castrense para negociar bilateralmente con ese país a fin de evitar su eventual alianza con el Perú.

El acercamiento a diversos gobiernos del Cono Sur, que exhibían una orientación política similar, lejos de resolver el problema del aislamiento

---

<sup>568</sup> Revista Qué Pasa, 17 de septiembre de 1974, p. 14.

internacional terminó por convertirse en una estrategia cerrada y contraproducente, ya que provocó el recelo en países con regímenes de signo ideológico distinto, que se veían amenazados y que buscaban a su vez acuerdos bilaterales que reestablecieran el equilibrio geopolítico.

Otro hecho no menor fue en el período la exacerbación de la carrera armamentista y la necesidad de legitimidad interna que tenían los diversos gobiernos militares sudamericanos, ésto los llevó a revivir el lenguaje nacionalista y las concepciones que favorecían la autonomía de los intereses nacionales, entendidos como potencialmente contradictorios con los de otros Estados.

Las connotaciones geopolíticas y de seguridad que habían impregnado la política internacional seguida por la dictadura en sus primeros tres años en el poder, sufre un cambio hacia 1977 cuando el tono anticomunista se morigera hasta casi desaparecer, haciéndose en cambio ostentación del pragmatismo. El giro se produce debido a que una vez reestablecido el orden interno, Chile debe subordinarse a las limitaciones que impone la realidad internacional; debe hacer un amplio uso de la nueva inserción en el sistema capitalista para diversificar y fortalecer las relaciones políticas con aquellas naciones interesadas en el nuevo esquema de desarrollo capitalista chileno; y como resultado de la ralentización del ideologismo extremo que mostró en un primer momento la política exterior de Pinochet, es decir la crítica tanto al marxismo como a las democracias liberales<sup>569</sup>.

A partir de entonces la dictadura inició una política discriminada, pero a la vez pragmática en cuanto a sus relaciones exteriores. Como no deseaba tener ningún contacto con gobiernos de cuño marxista-leninista, decidió no asistir a la reunión de Ayacucho a la que invitaba el Presidente del Perú ya que a ella concurriría el canciller cubano, Raúl Roa<sup>570</sup>. Al respecto un editorial de la época afirmaba que: *“El último intento de enturbiar las relaciones entre Chile y otras naciones sudamericanas fue la intervención de Castro en la Reunión de*

<sup>569</sup> Muñoz, Heraldo: *Op. Cit.*; nota 553; Varas, Augusto: *Los militares en el poder*, Editorial Pehuen, Santiago de Chile, 1987; Yopo, Boris y Armanet, Pilar: *“Seguridad Nacional y Política Exterior. El caso de Chile”*, en Thiago, José: *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales. Chile*, Centro de Estudios Estratégicos, México, 1987; Orrego, Francisco: *Trayectoria y orientaciones de la política exterior de Chile*, *Seguridad Nacional*, N°3, 1976.

<sup>570</sup> *La Tercera*, 8 de diciembre de 1974, p. 3. Véase también AGPR, doc. 2470/30, s/f.

*Ayacucho, que determinó que Pinochet declinara la invitación para concurrir a ella por razones de dignidad nacional*<sup>571</sup>.

También se fue prudente a la hora de entablar relaciones comerciales con la China Nacionalista, las que podrían -se decía entonces- ser mal interpretadas por la China Comunista<sup>572</sup>. Hay que considerar, por cierto, que el gobierno chino no tuvo una actitud de abierta condena a los hechos sucedidos con el golpe de Estado, y quizás ello permitió una fluida relación comercial entre ambos países a pesar de las diferencias ideológicas<sup>573</sup>.

Esta actitud instrumental en los temas de política exterior permitieron afirmar, a fines de 1974, que se habían mantenido excelentes relaciones con China y Rumania<sup>574</sup>. Con todo, no se puede olvidar que muchos países europeos manifestaron reacciones abiertamente contrarias al régimen de Pinochet, y que estas fueron especialmente tensas en un principio con Francia y la República Federal de Alemania<sup>575</sup>.

Son innegables las dificultades que en materia de relaciones exteriores debió enfrentar Pinochet durante el primer año y medio en el poder. De la situación siempre se responsabilizó a la contrapropaganda que le hacía a su gobierno el comunismo internacional y por ello lo consideraba una seria amenaza a la soberanía de Chile<sup>576</sup>.

Hacia fines de la década de los setenta sostenía que: *“(...) nuestra diplomacia ha debido enfrentar la bien organizada campaña internacional destinada a engañar a la opinión pública mundial; nuestra acción se ha centrado, lógicamente, primero en nuestro propio continente...”*<sup>577</sup>.

Lo cierto es que también ayudó a esta cuarentena política internacional, en lo que a la diplomacia se refiere, el gran recelo que mostró la dictadura hacia los organismos internacionales, situación que arrastró al país a

<sup>571</sup> *El Mercurio*, 5 de febrero de 1975, p. 3.

<sup>572</sup> AGPR, 1000/166, 30 de mayo de 1974. En abril de 1976 se aprueba el convenio de créditos y mercancías entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de la República Popular China, suscrito en Pekín en junio de 1972, a lo que se suma la aprobación del convenio de cooperación económica entre Chile y China. DL, N° 1.484, 15 de abril de 1976.

<sup>573</sup> AGPR, 2470/30, s/f.

<sup>574</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 31 de diciembre de 1974.

<sup>575</sup> Muñoz, Heraldo: *Op. Cit.*, nota 553, p. 25. Whelan, James R: *Out of the ashes*, Regnery Gateway, Washington, 1989, p. 694.

<sup>576</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 11 de septiembre de 1974 y 20 de septiembre de 1974.

<sup>577</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 3 de marzo de 1980.

encrucijadas vergonzosas<sup>578</sup>. No se debe olvidar, además, que se produciría una retirada, en parte voluntaria y en parte forzada, de la diplomacia chilena de varios organismos y encuentros internacionales. En términos prácticos la situación descrita se tradujo en que no podía acceder a cargos de elección en la ONU, dejaría de ser miembro de los países no alineados y su posición en la OEA, es decir en el ámbito regional, se vería muy disminuida.

En las relaciones con los países de Europa occidental, el régimen se desenvolvió en medio de continuas paradojas. El Viejo Continente se mostraba adverso a los sucesos de Chile, la única excepción era en ese entonces la España de Franco, hacia quien Pinochet prodigaba una gran estima personal. A la muerte del caudillo, el militar chileno viajó a Madrid, donde fue recibido por Juan Carlos de Borbón<sup>579</sup>. Posteriormente, también visitó España uno de los integrantes de la Junta Militar, el almirante José Toribio Merino, dando con ello continuidad a las relaciones comerciales entre ambos países las que se oficializaron mediante el convenio Comercial y de Cooperación Económica con el gobierno del Palacio de La Moncloa.

Lo anterior fue más bien la excepción dentro de Europa. Efectivamente, ya que el 11 de octubre de 1974, el Comité de Finanzas de la Asamblea Nacional de Francia decidió suspender un crédito a Chile por US\$ 1,2 millones a causa de las detenciones que sufrían ciudadanos franceses. En marzo de 1975, el Club de París anunció que no procedería a renegociar la deuda con Chile ni daría más plazo para el pago de la misma<sup>580</sup>. En 1976, Inglaterra redujo su representación diplomática en Santiago, dejando al encargado de negocios. Sólo en 1979 se consiguió restaurar las relaciones diplomáticas normales con Gran Bretaña, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, quien también levantó el embargo de armas de Chile<sup>581</sup>.

---

<sup>578</sup> Ejemplo de lo señalado fue la cancelación por parte del gobierno de Pinochet de una invitación a una comisión investigadora de la ONU, y que se fundamentó en no dar pretextos para intromisiones del organismo en la soberanía de Chile. Véase *El Mercurio*, 31 de mayo de 1975, p. 3; *El Mercurio*, 6 de julio de 1975, p. 3; *El Mercurio*, 13 de julio de 1975, p. 3; *El Mercurio*, 1 de agosto de 1975, p. 3; *El Mercurio*, 31 de octubre de 1975, p. 3; *El Mercurio*, 2 de noviembre de 1975, p. 3. Las condenas de la ONU continúan y pueden verse en Muñoz, Herald: *Op. Cit.*, nota 553, p. 44. Whelan, James R: *Op. Cit.*, nota 575, p. 786.

<sup>579</sup> Revista *Qué Pasa*, 27 de noviembre de 1975.

<sup>580</sup> Whelan, James R: *Op. Cit.*, nota 575, p. 692.

<sup>581</sup> *Ibidem*.

Durante el año siguiente los problemas con Europa se limitaron a algunas críticas con respecto a la conducción política del país, pero en general el régimen no es mirado con ninguna simpatía<sup>582</sup>.

La situación logra una mejoría gracias a la consolidación económica de Chile, de este modo era posible exhibir un nuevo enfoque en las relaciones con Europa<sup>583</sup>. Ciertamente que el éxito alcanzado por las reformas neoliberales en Chile, y que lo convirtieron en un modelo en esa área de desarrollo, hicieron que el país profundizara sus vinculaciones internacionales de tinte económico, pero claro está que esta vía siempre apareció como estrecha y limitada puesto que en el plano de las relaciones políticas internacionales estas continuaron siendo frías, cuando no conflictivas<sup>584</sup>. Más aún, muchos empresarios cercanos a la dictadura y líderes gremiales de importancia, como por ejemplo el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio o de la Cámara Nacional del Comercio, actuaron como embajadores extraoficiales del régimen en sus viajes al exterior, dando a conocer la realidad chilena y su crecimiento económico en un esfuerzo por romper el aislamiento político internacional de Pinochet.

*“Esta estrategia económica –nos indica un trabajo- sería mirada como una compensación al aislamiento, ya que por momentos para muchos sería un caso ejemplar de desarrollo económico acelerado. Hubo una confianza tecnocrática en que la política estaba sobrevalorada, en relación a la ‘verdadera’ realidad, las relaciones económicas internacionales, y que éstas podrían suponer el establecimiento de un vínculo mucho más consistente que el que se manifestaba en las proclamaciones políticas”<sup>585</sup>*

La estrategia permitió que en la década de los ochenta diversos líderes políticos, sociales y juveniles, diplomáticos, y empresarios privados europeos se decidieran a estrechar vínculos con el régimen de Santiago.

<sup>582</sup> *La Tercera*, 15 de septiembre de 1977, p. 5.

<sup>583</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 10 de agosto de 1978 y 11 de septiembre de 1979.

<sup>584</sup> Prácticamente en todas las embajadas de Chile en el extranjero existía una sección económica, que tenía por misión difundir la imagen exitosa de Chile y las oportunidades de comprar e invertir en el país.

<sup>585</sup> Fernandois, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 528, p. 98.



De este modo, y si bien la dictadura trató de realinear de nuevo a Chile con Occidente, éste no respondió positivamente a estos gestos de acercamiento, por el contrario, las relaciones se enfriaron en forma constante a lo largo de la década de los años setenta y lograron un leve repunte en la siguiente debido al éxito económico mostrado. Sin embargo, las críticas a violaciones de los derechos humanos y a la falta de libertad política continuaron y se tradujeron en bajos niveles de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y Europa occidental.

En un discurso a la nación, al conmemorar el primer año de gobierno, Pinochet señaló que, entre otras medidas, Chile se proponía fortalecer las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. Ya en 1974 había recibido a diversos personeros norteamericanos, como por ejemplo al Secretario del Tesoro, al general William B. Rosson, Comandante Conjunto del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, y a finales de abril, a la misión especial del Presidente Richard Nixon. Si bien el estado de las relaciones es particularmente delicado, en octubre de 1974 se presentaba, de modo evidente, la percepción que dentro de la sociedad norteamericana existían sectores que no apoyaban en absoluto a la dictadura militar chilena. Uno de los hechos más notorios en este punto lo constituyó, en 1977, la iniciativa del senador demócrata Edward Kennedy para impedir la venta de material bélico a Chile. La Enmienda Kennedy suspendió así los repuestos para los armamentos estadounidenses, situación que afectó principalmente a la FACH, que operaba aviones F-5, A-37 y Hércules de esa procedencia.

Pinochet pensó que los Estados Unidos lo apoyarían por el hecho de haber derrotado al comunismo, pero la verdad es que la postura del gobierno de Washington fue bastante variable.

No obstante lo señalado, durante los tres primeros años del gobierno militar (1974-1976) la asistencia económica norteamericana ascendió a US\$ 183,6 millones -contra los US\$ 19,8 millones entregados al gobierno de Allende-. Los créditos del Eximbank y otros no considerados en la cifra anterior fueron de US\$ 141,8 millones durante ese período -en comparación con sólo US\$ 4,7 millones en el período anterior-. A estas cifra habría que agregar el crédito de US\$ 66,5 millones entregado por el BM y el del BID que fue de un

monto de US\$ 237,8 millones. Las cifras ponían en evidencia el apoyo financiero con el contaba el régimen canalizado a través de créditos gubernamentales norteamericanos y de organismos internacionales en los que Estados Unidos tenía gran influencia.

Visto así, y en un contexto regional, Chile fue un receptor privilegiado de la ayuda económica estadounidense y si después del golpe de Estado de 1973 ésta se incrementó, fue debido a una reacción en contra del proyecto socialista del gobierno de Salvador Allende, y como un intento de ayudar a la instalación de un régimen que se mostraba congruente con los intereses de la Casa Blanca<sup>586</sup>.

De hecho, el embajador de Chile ante la Casa Blanca afirmó en marzo de 1975 que las relaciones entre ambos países eran “(...) *perfectamente normales, saludables y están asentadas en una tradición muy larga de comprensión mutua de los problemas*”<sup>587</sup>.

A partir de principios de mayo de 1976 con la visita del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, William Simon a Chile, la asistencia económica al país se redujo<sup>588</sup>. Este hecho no pasó desapercibido para el gobierno militar y fue tema tratado durante la visita que realizó Kissinger a Chile en junio de 1976<sup>589</sup>. Pero la decisión estaba tomada y a los pocos días de la reunión, el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos votaron la suspensión de ventas de armamentos a Chile y la limitación de la asistencia económica<sup>590</sup>. Sin lugar a dudas que un hecho gravitante, y que agregó tensión a las relaciones bilaterales, fue el asesinato por parte de agentes de la

<sup>586</sup> Whelan, James R: *Op. Cit.*, nota 575, pp. 670-671.

<sup>587</sup> Revista *Que Pasa*, 27 de marzo de 1975.

<sup>588</sup> Lo anterior se debió fundamentalmente a la situación de derechos humanos que se vivía en el país, esto desarrolló al interior del sistema político norteamericano -especialmente en el Congreso- un cambio en las imágenes que termino por afectar la política que se seguía hacia Chile.

En junio de 1976 el entonces Secretario de Estado, Henry Kissinger, declaraba a un semanario chileno que “(...) *la condición de los derechos humanos en Chile, de acuerdo al juicio emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, había dañado las relaciones entre Estados Unidos y Chile, y podría continuar haciéndolo*”. Véase, *Que Pasa*, N° 269, 17 de junio de 1979, p. 11. Para mayores datos Somavía, Juan y Valdés, Juan Gabriel: “*Las relaciones entre los gobiernos de EE.UU. y Chile en el marco de la política de los Derechos Humanos*”, *Cuadernos Semestrales Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México D. F., N° 6, Segundo Semestre, 1979, pp. 255-277.

<sup>589</sup> Remitimos a *El Mercurio*, 16 de mayo de 1976, p. 7 y *Que Pasa*, N° 269, 17 de junio de 1976, p. 11 y ss.

<sup>590</sup> Muñoz, Heraldo y Portales, Carlos: *Op. Cit.*, nota 283, p. 94.

dictadura, del ex Canciller del gobierno de Allende, Orlando Letelier, ocurrido el 19 de septiembre de 1976 en pleno centro de Washington<sup>591</sup>.

El ascenso de James Carter a la presidencia de los Estados Unidos marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos, caracterizada por el progresivo deterioro que sufrió al interior del sistema político norteamericano la situación de los derechos humanos bajo la dictadura<sup>592</sup>. Un ejemplo de lo anterior ocurrió cuando la administración Carter recibió oficialmente en Washington a los líderes de la oposición chilena: Eduardo Frei Montalva, ex Presidente de la República, y a Clodomiro Almeyda, ex Canciller durante el gobierno de la Unidad Popular. El primero se reunió con el Vicepresidente de los Estados Unidos, Walter Mondale y con Zbigniew Brzezinski, Consejero de Seguridad Nacional; por su parte, Almeyda conversó con el Secretario de Estado Adjunto, Warren Christopher.

De resultas, la delicada situación de derechos humanos que se vivía en Chile por aquellos años y el asesinato de Orlando Letelier, significaron para la dictadura una serie de sanciones económicas y diplomáticas. Entre ellas, suspensión total de créditos y abastecimientos militares, una reducción del personal militar y diplomático acreditado en Santiago, y una prohibición respecto a futuros financiamientos y garantías para proyectos de Estados Unidos en Chile, por parte del Eximbank y de la OPIC.

La falta de ayuda obligó al gobierno militar a mejorar la eficiencia de su aparato económico y de su administración financiera. Estos ajustes debieron hacerse, como hemos dicho, en condiciones internacionales bastante adversas. Por una parte, la recesión de 1974-1975 golpeó a la débil economía chilena, que aún no se reponía de los tres años del gobierno de la Unidad Popular. Las dificultades económicas se agravaron en el campo militar por efecto de los embargos, haciendo más costosa la adquisición de armamento, en un período donde precisamente los vecinos de Chile se lanzaron en

---

<sup>591</sup> Véase al respecto, entre otros libros, Orrego, Claudio y Varas, Florencia: *El caso Letelier*, Santiago, Editorial Aconcagua, 1980; Landau, Saul y Dinges, John: *Murder on embassy road*, Nueva York, Phanteon, 1980; Branch, Taylor y Propper, Eugene: *Labyrinth*, Nueva York, 1982.

<sup>592</sup> Para las relaciones entre Chile y la superpotencia del norte recomendamos Somavía, Juan y Valdés, Juan Gabriel: *Op. Cit.*, nota 588, pp. 255-277.

campañas gigantescas de compras bélicas, como lo revelan las siguientes tablas<sup>593</sup>.

**Tabla N° 7**

<b>Gasto militar en Defensa de Argentina, Chile y Perú (US\$ millones) (1970-1979)</b>										
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

País/año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Argentina	514	478	426	719	628	719	571	1020	1491	2641
Perú	179	225	245	324	364	490	510	686	570	s/i
Chile	165	250	300	378	530	332	388	524	629	951

**Fuente:** Inter-University Consortium for Political Information: *The war correlates project, 1816-1980*, Departamento de Ciencia Política, Ann Arbor, University of Michigan.

**Tabla N° 8**

<b>Personal uniformado de Argentina, Chile y Perú (miles) (1970-1979)</b>										
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

País/año	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Argentina	144	140	140	140	140	133	132	129	133	185
Perú	50	55	54	54	54	56	63	70	89	92
Chile	64	61	48	60	60	74	80	85	85	85

**Fuente:** Inter-University Consortium for Political Information: *The war correlates project, 1816-1980*, Departamento de Ciencia Política, Ann Arbor, University of Michigan.

Con todo, es preciso evaluar el impacto de las disminuciones de ayuda pública norteamericana y de las sanciones que se proyectaron al período siguiente. En cuanto a la ayuda económica, ésta bajo de US\$ 183 millones durante 1974-1976 a US\$ 68,9 millones para el período 1977-1980. Los créditos de Eximbank y otros, no considerados como ayuda, también disminuyeron de US\$ 141,8 millones a US\$ 46 millones lo que revela un

<sup>593</sup> Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, *U. S. Economic Sanction Against Chile*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1981.

cambio de política, que se hace más drástica al considerar que en esos años tampoco hubo asistencia militar<sup>594</sup>.

**b) Los problemas fronterizos con Perú, Bolivia y Argentina.**

Volviendo al tema de las relaciones vecinales durante el período, se puede sostener que la actitud chilena hacia los países limítrofes del norte, Perú y Bolivia, fue de acercamiento, ya que la situación económica de Chile era tan crítica que no se podía hacer frente a una guerra. Así, en febrero de 1975 Pinochet se reunió con el presidente de Bolivia, Hugo Banzer y firmaron el “*Acta de Chañara*”, que llamó a reanudar las relaciones diplomáticas mutuas, a negociar un nuevo pacto de no agresión entre Bolivia, Chile y Perú, y a proseguir las conversaciones sobre la posibilidad de un corredor al mar para Bolivia<sup>595</sup>.

Después del llamado “*Abrazo de Chañara*”, Chile y Bolivia reanudaron sus relaciones diplomáticas, presentando sus credenciales diplomáticas el nuevo embajador boliviano, acto con el que se concluye el proceso de normalización de relaciones entre ambos países, las que estaban interrumpidas desde 1962<sup>596</sup>.

Por cierto que en su mensaje al país no se dejó de mencionar este logro que se enmarcaba, por lo demás, en un plan de: “(...) *mantener relaciones con todos los países del mundo cuyos gobiernos respetan, al igual que el nuestro, los principios rectores del Derecho Internacional*”<sup>597</sup>.

El segundo aniversario del encuentro de Chañara motivó a que Banzer y Pinochet expresaran la necesidad de aumentar los esfuerzos sobre la materia del corredor, juicios que expresaron en un intercambio epistolar originado por el gobierno de La Paz<sup>598</sup>. Los acercamientos respecto de Bolivia continuaron, así por ejemplo, el 16 de junio de 1977 se declaró aplicable al ferrocarril de

<sup>594</sup> En junio de 1980, la administración Carter excluyó a Chile de la participación en los ejercicios navales interamericanos *Unitas XXI*, como una represalia adicional en contra del gobierno militar. Esta decisión sin precedentes fue duramente criticada por la Armada estadounidense y motivó la protesta del gobierno chileno.

<sup>595</sup> El tema de la mediterraneidad boliviana tuvo a partir de ahí múltiples alternativas y episodios que exceden con mucho los límites de nuestro trabajo. Las mismas se pueden seguir a través de uno de sus protagonistas, remitimos a Pinochet Ugarte, Augusto: *Camino recorrido* (memorias), Instituto Geográfico Militar de Chile, Santiago de Chile, vol. II, p. 110, pp. 149-150, pp. 175-176, pp. 198-212. También *Latin American political report*, N° 25, 30 de junio de 1978.

<sup>596</sup> *El Mercurio*, 29 de abril de 1975.

<sup>597</sup> CDiPR, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, 11 de septiembre de 1975.

Antofagasta a Bolivia el régimen de libertad tarifaria para el transporte de carga, otorgado a la Empresa de Ferrocarriles del Estado en 1975.

Con todo, y luego de varias reuniones y encuentros diplomáticos, el 7 de marzo de 1978, Bolivia decide unilateralmente romper relaciones con Chile, alegando su falta de sinceridad y envía un contingente militar a la frontera<sup>599</sup>. El motivo aducido era que en la reunión de Chañara se reestablecieron las relaciones con el propósito central de tener una salida al mar, algo que no se ha logrado debido -se afirmó entonces- a la intransigencia de Chile. El día de la ruptura, Chile impartió instrucciones para retirar en las veinte y cuatro horas su misión diplomática en La Paz, salvo los cónsules de La Paz y Santa Cruz. El 18 de marzo de 1978, Banzer le da a conocer a Pinochet su rompimiento de relaciones con el gobierno de Santiago. Algunos días después, el 23 de marzo de 1978 Pinochet le contesta que está dispuesto a negociar una franja, pero no una cesión de territorio<sup>600</sup>.

Las relaciones entre Chile y Perú históricamente se han caracterizado por sus recelos y sospechas, probable herencia de las guerras que enfrentaron a ambos países durante el siglo XIX y de las que ya hemos hablado en páginas anteriores. El golpe de estado de 1973 sorprende a Lima también con un gobierno militar, el del General Velasco Alvarado, quién enterado de los sucesos del 11 de septiembre en Chile pone en marcha los sensibles mecanismos de seguridad peruanos, generando una dinámica preventiva a ambos lados de la Línea de la Concordia, la zona fronteriza de ambos países. Superadas estas primeras etapas de desconfianza, hacia el año 1975 la situación con Perú se torna menos tensa, y Pinochet intenta un verdadero acercamiento que garantice la seguridad exterior del Estado<sup>601</sup>. Así en julio de ese año, y con la idea de aprovechar las oportunidades para marcar un acercamiento con el gobierno de Lima, Pinochet expresó su satisfacción por las declaraciones del Presidente de esa nación con motivo del 154º aniversario de su independencia. En el marco de esa celebración se firmó una declaración conjunta entre Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y

---

<sup>598</sup> *La Tercera*, 20 de febrero de 1977.

<sup>599</sup> Whelan, James R: *Op. Cit.*, nota 575, p. 678.

<sup>600</sup> Valdivieso, Rafael: *Crónica de un rescate (Chile 1973-1980)*, Editorial Andrés Bello, 1988, pp. 95-96 y 104.

Venezuela, la que tuvo por objetivo solucionar en forma mancomunada cualquier situación que pudiera afectar su pacífica convivencia<sup>602</sup>.

Por cierto que la ruptura de relaciones con Bolivia, junto con plantear un nuevo escenario, hizo evidente la necesidad de estrechar y fortalecer los vínculos con el gobierno peruano<sup>603</sup>. Así, y por lo menos hasta el período que nos interesa, es claro que Perú no tiene intención de crear conflicto y, por el contrario, su deseo es el mantener las relaciones bilaterales en un clima de mutua cordialidad.

Sin embargo, hasta 1976, el gobierno militar evalúo constantemente las consecuencias de una guerra con Perú y Bolivia y, por consiguiente, las posibilidades para evitarla. Para Pinochet, la situación debía considerarse dentro de la política internacional general del país y no ser analizada en sí misma.

Al respecto puntualiza en un oficio reservado de noviembre de 1976 que: *“Nada obtendríamos con haber logrado la mejor posible de las relaciones con estos dos países, si nuestro frente externo fuese a complicarse por otras circunstancias más importantes, que a la vez y por su propio peso, alterarían o modificarían indefectiblemente dicha situación local”*<sup>604</sup>.

En el mismo documento se señala claramente que el objetivo prioritario era impedir el aislamiento externo de Chile, para lo cual se favorece la formación de bloques en el Cono Sur (político-económico) con los gobiernos afines de Argentina, Bolivia, Uruguay y Paraguay.

Las relaciones con Perú entraron en una fase de descomposición en enero de 1979, cuando los vínculos diplomáticos fueron suspendidos mediante el retiro de los embajadores y rebajadas al rango de encargados de negocios, luego que el embajador chileno en Lima fuera declarado *persona non grata*, a raíz de acusaciones de supuesto espionaje realizado en Perú por varios

<sup>601</sup> Benavides Correa, Alfonso: *¿Habrá guerra próximamente en el Cono Sur?*, México, D. F., Siglo XXI Editores, S. A., 1974.

<sup>602</sup> *La Patria*, 31 de julio de 1975.

<sup>603</sup> Expresiones de dicho acercamiento fueron el Convenio de Intercambio Cultural, suscrito el 5 de mayo de 1978, que se añadía al Convenio Básico de Cooperación Científico y Técnico de 1977. Decreto Ley N° 2.337, de 30 de septiembre de 1978. También se aprobaron los siguientes acuerdos: Acuerdo sobre Mantenimiento de los Caminos Internacionales de Vinculación entre Chile y Argentina, suscrito en Buenos Aires en 1976; Acuerdo que facilita la importación y enajenación de un automóvil por parte de funcionarios argentinos que trabajan en la Embajada o Consulado, o que son ayudantes de los agregados de las Fuerzas Armadas de ese país, el 18 de mayo de 1976; Acuerdo sobre Cooperación en el Campo de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear entre Chile y Argentina, el 2 de septiembre de 1976.

miembros de las Fuerzas Armadas chilenas. La situación se mantuvo por espacio de poco más de dos años, reestableciéndose las relaciones, al más alto nivel, el 10 de abril de 1981.

En cuanto a la Argentina, Pinochet, acogiendo una invitación de María Estela Martínez, viuda de Perón, visitó oficialmente el país en abril de 1975, lo cual permitió actualizar los acuerdos explorados anteriormente con el líder trasandino. Así se anuncia que se ratificarían los términos de las declaraciones conjuntas chileno-argentinas del 12 de julio de 1947, del 4 de marzo de 1948 y del 17 de mayo de 1974, particularmente sobre los derechos de ambas repúblicas sobre la Antártica<sup>605</sup>.

Luego del golpe de Estado en la Argentina, Pinochet invita a Chile a su homólogo Jorge Rafael Videla con quién firma el 13 de noviembre de 1976 una amplia declaración conjunta que ayuda al mantenimiento de las buenas relaciones entre los dos países<sup>606</sup>. Sin embargo, el promisorio escenario descrito para las relaciones bilaterales tuvo un giro copernicano al darse a conocer el dictamen de Su Majestad Británica en el arbitraje que se le había encomendado por ambos gobiernos para resolver el diferendo limítrofe en la zona del Canal Beagle. El 2 de mayo de 1977 se da a conocer la decisión de la Corte de Arbitraje, que acoge plenamente las alegaciones chilenas en el Beagle<sup>607</sup>. El unilateral desconocimiento hecho por Argentina del laudo arbitral sobre el Beagle, emitido por Gran Bretaña, en febrero de 1978, se constituyó en la evidencia más dramática del aislamiento político en el que se debatía la dictadura<sup>608</sup>.

La decisión británica inauguró de este modo una era de tensiones y desconfianzas en las relaciones bilaterales, puesto que para Argentina el fallo era “*insanablemente nulo*”. Sólo a partir de la década de los ochenta las

---

<sup>604</sup> AGPR, doc. 2812/5, 3 de noviembre de 1976.

<sup>605</sup> *El Mercurio*, 18 de abril de 1975, p. 3.

<sup>606</sup> Véase *La Tercera*, 11 de noviembre de 1976; CDiPR, Augusto Pinochet Ugarte, 11 de noviembre de 1976 y 13 de noviembre de 1976. Se realizó también la aprobación de distintos protocolos, como el de 26 de enero de 1977, que aprobó el protocolo complementario al convenio laboral, firmado en 1972 entre Chile y Argentina, en virtud del cual se amplió e interpretó el Convenio Laboral que habían suscrito ambas naciones en 1971.

<sup>607</sup> Para mayores antecedentes remitimos a Cavalla Rojas, Antonio: *El conflicto del Beagle*, Ciudad de México, Casa de Chile, 1979.

<sup>608</sup> Sobre el tema del Beagle. Véase: Muñoz, Heraldo: “*Chile-Argentina: Dilemas del diferendo austral*”, *Apsi*, N° 113, agosto, 1982, pp. 17-30; del mismo autor: “*La política exterior de Chile: la crisis continúa*”, en Muñoz, Heraldo (compilador): *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires,



posiciones encontrarían en S. S. Juan Pablo II y en la diplomacia vaticana una vía de solución al diferendo limítrofe austral. El tema, si bien fascinante para quienes se dedican a la historia de las fronteras, excede con mucho los márgenes de nuestra investigación, se debe recordar como una situación que dio paso a un intenso debate entre las partes comprometidas y que enfrentó a sus respectivos gobiernos y opinión pública colocándolos, en su peor momento, al borde de la guerra para fines de 1978.

### **C. Desafíos y tendencias de la política exterior chilena. 1970-1976.**

Más que hacer un recuento cronológico de la evolución que ha tenido política exterior chilena en el siglo XX, nos ha interesado identificar las principales áreas de cambio y registrar los desafíos y tendencias que se manifiestan en ella. En este sentido es posible percibir que la política exterior de la nación sudamericana contiene elementos de permanencia y de cambios.

Así por ejemplo, y en términos generales, durante los períodos en que hubo estabilidad interna han sobresalido los componentes de continuidad. Por el contrario, cuando se han producido transformaciones dinámicas a nivel centrípeto y centrífugo, han tendido a predominar los elementos de innovación. Aunque cuando el historiador de la relaciones internacionales considere dichos vectores de análisis no debe olvidar, como lo precisa un estudioso del tema, que Chile: “(...) *no ha poseído, en lo que va del siglo, el peso necesario para dar a su acción internacional un tipo de iniciativa que pueda influir en un panorama mundial que aparece enteramente controlado por las grandes potencias, por la economía y por las centrales ideológicas*”<sup>609</sup>.

Quizás por ello, Chile ha debido aferrarse a algunos elementos de permanencia, que por lo demás se siguen proyectando en su política exterior, y que hunden sus raíces más profundas en las cuestiones territoriales que se fueron sucediendo a lo largo de los años. En gran medida, ellas resultaron de indefiniciones típicas del período colonial, de dificultades posteriores de demarcación fronteriza, y de su virtualidad conflictiva, situaciones todas que se han mantenido hasta tiempos muy recientes.

---

Grupo Editor Latinoamericano, 1985; Echeverría, Gloria: “*La controversia entre Chile y Argentina, sobre la Región del Beagle*”, en Sánchez, Walter y Pereira, Teresa: *Op. Cit.*, nota 340.

<sup>609</sup> Barros Van Bueren: Mario: *Op. Cit.*, nota 230, p. 845.

El legado también incluye una historia de las relaciones vecinales intensas y complejas, en que se fueron alternando episodios de cooperación e, incluso, de solidaridad regional con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático militar que incluyeron ruptura de relaciones y retiro de embajadores.

Ocasionalmente, algunos de estos problemas se proyectaron a las políticas chilenas frente a las potencias que, en el pasado, generalmente estuvieron subordinadas a su política sudamericana. Como todo el resto de las naciones latinoamericanas de la época, Chile operó durante el siglo pasado dentro de un sistema de equilibrio del poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas. Particularmente relevante fue la evolución de sus relaciones con Argentina, Bolivia y Perú y la vinculación histórica que se estableció entre ellas.

En América Latina, y Chile no es la excepción, las secuelas de conflictos antiguos y de cuestiones territoriales sigue representando un elemento central de la política exterior, que, paradójicamente, debió conciliarse con tendencias hacia un mayor cooperación regional.

Al igual que los países vecinos, los factores históricos y, sobre todo, las visiones e interpretaciones de ellos, han permeado las percepciones de los actores más relevantes de la política exterior y han influido poderosamente en la opinión pública. Así, por ejemplo, tenemos al nacionalismo argentino que ha sido alimentado por percepciones de mutilaciones territoriales, que no parecen justificadas en términos históricos. Sin embargo, ningún gobierno argentino puede desconocer esas percepciones históricas y, como se comprobó en el caso de Campos de Hielo Sur, la izquierda más clásica se pliega a esa tendencia.

Paradójicamente, en Chile las percepciones sobre despojos territoriales y rivalidades históricas son casi simétricas y también tienen gran arraigo en una opinión pública que conserva un grado de desconfianza hacia los trasandinos.

La historia también sigue jugando un papel relevante en las relaciones con Perú y Bolivia. Carlos García Bedoya, uno de los diplomáticos peruanos más influyentes, ha resaltado en sus escritos el trágico impacto de la derrota de su país en la Guerra del Pacífico y el largo camino que tuvo que recorrer para

reconstruir un sentimiento de unidad nacional y establecer una nueva personalidad internacional que supera las *“hipotecas del pasado”*. Las relaciones entre Chile y Perú aún hoy están influenciadas por los resultados de esa guerra del siglo XIX.

Referente al tema Joaquín Fernandois ha sostenido que:

*“Las relaciones de Chile con Perú han estado siempre cargadas - y quizás algo envenenadas- por la herencia de la Guerra del Pacífico (...) El impacto sociológico que esta herencia ha tenido en Perú difícilmente se puede sobrevalorar (y por diversas razones, quizás también en Chile), al menos dentro de las instituciones armadas y gubernamentales del Perú. Apenas hay un sector en donde, en este siglo, las relaciones hayan sido conflictivas y, sin embargo, la herencia de aquella guerra siempre surge como el convidado de piedra en todos los vínculos entre ambos países (...) ese recuerdo se hace omnipresente como un lastre efectivo”*<sup>610</sup>

En Bolivia, durante cien años, la búsqueda de una salida al mar, por territorios que son parte integral de Chile, han constituido uno de los objetivos básicos de su política exterior, aún cuando lentamente comienzan a perfilarse otras prioridades.

Abordando otros aspectos, y así como ningún análisis de la política exterior chilena puede prescindir de una carga histórica que proviene del siglo pasado, tampoco puede ignorarse el impacto que ha ejercido sobre la política exterior, la evolución política interna del país.

En lo económico, la política exterior reflejó las percepciones desarrollistas de esa época. Se buscaba la protección prácticamente indiscriminada de la economía, no se observaba una gran preocupación por la producción de bienes exportables o por los efectos que sobre éstos provocaba la protección indiscriminada a los sustitutos de las importaciones y los recurrentes atrasos a que era sometido el tipo de cambio.

---

<sup>610</sup> Fernandois, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269, p. 142-143.

El proceso de reforma política emprendido por el Presidente Eduardo Frei Montalva, en los años sesenta, atrajo la atención de círculos reformistas de Europa y América y, dadas sus coincidencias con el modelo postulado por la Alianza para el Progreso de la administración Kennedy, también despertó considerable interés en Washington. A su vez, el experimento revolucionario de la Unidad Popular suscitó la simpatía de vastos sectores de izquierda de todo el mundo, que se identificaron con su suerte.

Tanto el régimen que advino al poder en 1964 como el que le sucedió en 1970 tenían en común dos características que resultaban una novedad en la historia de Chile del siglo XX: la primera era la preeminencia del factor ideológico sobre otros elementos de sus programas políticos y, la segunda, la *“internacionalización”* de su campo operativo, de su línea de acción y de las condiciones básicas de su plan de gobierno. Ambos regímenes reconocían fraternidades internacionales sólidamente constituidas, con centrales jerarquizadas y consignas que abarcan a todos los países, cualquiera que fuese su raza, idioma, sicología o historia<sup>611</sup>.

Si bien es cierto que el buen criterio de muchos dirigentes neutralizó razonablemente esta tendencia a la *“internacionalización”* de las políticas locales, no lo es menos que el entorno mundial en que se llevaron a cabo los procesos electorales de 1964 y 1970 en Chile, así como la propaganda utilizada por ambas corrientes sensibilizó más allá de lo prudente, no dejando gran margen para rectificaciones de tipo tradicional.

En los últimos años del gobierno de Eduardo Frei Montalva, Chile consiguió sonados éxitos diplomáticos aunque en una línea estratégica muy diferente de la de sus primeros años. Su cercanía con Brasil, la CECLA y su acercamiento con Colombia y otros países del área, por obra del Pacto Andino, dieron al país, una importancia dentro del continente que su tamaño, población y riqueza no explicaban. Pero esos logros serían efímeros. El panorama de lo realizado durante el gobierno de Frei cambiaría mucho durante el de la Unidad Popular y más aún durante la dictadura militar, cuando Chile decide abandonar el Pacto Andino.

---

<sup>611</sup> Meneses Emilio: *Op. Cit.*, nota 281, pp. 331-332 y 374 y ss.

El gobierno del Presidente Frei contó con la inapreciable ayuda de su inamovible Canciller, Gabriel Valdés Subercaseaux, que dirigió la política exterior de Chile durante seis años con una libertad de acción que no se recuerda desde el caso del ministro Conrado Ríos Gallardo en 1927. Esto hizo que el Ministerio de Relaciones Exteriores no representase, pese a su imperfecta estructura, un escollo administrativo de consideración.

La creación de los organismos técnicos destinados a la integración económica latinoamericana, a la protección de las fronteras, a las investigaciones antárticas, fue concebida como estructuras añadidas al esquema existente. Todas ellas probaron ser iniciativas útiles y por su carácter autónomo, no complicaron a la organización heredada.

No sucedió lo mismo a partir de 1970. La idea central del nuevo gobierno, que era favorecer una concepción socialista del Estado y, por lo tanto, de la sociedad chilena, chocó desde el primer momento con una estructura institucional, administrativa, burguesa y democrática escrupulosamente respetada. Por ello el gobierno de Allende empezó a operar a través de lo que se llamó el “Ministerio paralelo”, o sea, un organismo de relaciones exteriores que funcionaba con empleados de confianza, traídos todos ellos, desde otras reparticiones del Estado *“en comisión de servicio”*<sup>612</sup>.

Mirado en perspectiva, tenemos la impresión que a partir de mediados de la década del sesenta, en gran medida debido a la flexibilización del contexto mundial, Chile asumió una orientación independiente en el nuevo orden emergente, desempeñando, con diversos grados de profundidad, un creciente rol en asociaciones internacionales económicas y políticas, tales como CIPEC, CECLA, el Pacto Andino y el Grupo de Países No Alineados. En el contexto hemisférico, Chile asumió un papel de liderazgo en la articulación de un posición latinoamericana más o menos unificada frente a los Estados Unidos, y favoreció decididamente la reestructuración del sistema interamericano. En síntesis, pese a contar con escasos flujos financieros, una población reducida y una ubicación geográfica poco privilegiada (como puede verse en las primeras páginas del presente capítulo), Chile ocupó, con su actuación, un lugar

---

<sup>612</sup> A este organismo se le denominó “Servicio de Relaciones Exteriores” (SEREX) llevó, en forma exclusiva, las relaciones económicas de la Cancillería y, en el caso de las naciones socialistas, las

destacado en los asuntos regionales y mundiales. Parte de ello se explica, más allá por cierto de sus medios materiales, debido a sus instituciones y procesos políticos hasta entonces democráticos, por su estilo moderado de diplomacia basado en la racionalidad jurídica, y la existencia de un contexto externo de *distensión* que facilitó la prosecución de actitudes y contactos considerados *disfuncionales* en un marco de guerra fría.

La intervención militar de 1973 y las políticas, tanto internas como externas, aplicadas por el régimen político que se instauró desde entonces, marcaron un profundo quiebre en la inserción internacional de Chile que se distingue por un fuerte aislamiento político, siendo objeto de un rechazo por parte de la opinión pública internacional.

Durante los años setenta Chile perdió la ayuda externa, su sistema democrático se desestabilizó hasta colapsar irremediablemente, sus exportaciones de cobre se deprimieron por efecto de la crisis petrolera y la recesión mundial, al tiempo que su gasto en Defensa aumentó para enfrentar carreras de armamentos de sus vecinos y compensar el deterioro del sistema que generó el TIAR<sup>613</sup>.

Por otro lado, la política exterior se ve enfrentada a serios problemas de imagen, los cuales se agravan por la dependencia histórica que Chile tenía del exterior, especialmente de los flujos económicos norteamericanos. El gobierno militar durante ese período no estuvo en condiciones de superar las limitaciones de su política externa, ni se adaptó con rapidez a las nuevas condiciones. El efecto de tantos años de ayuda externa, de las bajas inversiones en Defensa y de una política exterior acostumbrada a cosechar éxitos fáciles, produjo una crisis en la adaptación chilena al sistema internacional.

Podemos decir entonces que la característica central de la actitud internacional de Chile durante la década de los setenta, consistió en el intento permanente de buscar un sitio adecuado para el país en el sistema

---

políticas y las culturas. Fue concebido como un embrión de la Cancillería futura y, al mismo tiempo, como una escuela práctica para los diplomáticos del Chile socialista.

<sup>613</sup> En 1947, durante la Conferencia de Río de Janeiro se firmó el TIAR, cuya función principal es la defensa colectiva del hemisferio americano y la prevención de los ataques armados dentro y desde fuera de la región. Fue sometido al Congreso de Chile por Mensaje Nº 20 de 5 de agosto de 1948. Aprobado por el Congreso con fecha 21 de enero de 1949. El instrumento de Ratificación fue extendido con fecha

internacional. Algo que pareció tan evidente y claro por más de un siglo, repentinamente se hizo confuso y dejó de tener los puntos de referencia a que por generaciones se estuvo acostumbrado. Obviamente los orígenes del problema de inserción internacional son variados, aunque algunos de ellos estaban estrechamente interconectados entre sí.

Es claro que la crisis de la institucionalidad política, que pasó mayormente desapercibida en el exterior, y la posterior resolución que tomó en 1973, produjo un tremendo impacto interno y también una aguda reacción internacional a la que no se podía ser indiferente, puesto que lo que se había fracturado bruscamente era la continuidad de la política exterior chilena. Interesa destacar aquí que ese quiebre fue así percibido en el exterior, mientras que internamente el Ejecutivo pretendió continuar implementando la política externa tradicional, aunque con algunos matices más ideologizados en determinados aspectos.

Por ello, no es difícil sostener que con la llegada de los militares al Palacio de La Moneda se puso término a setenta años de una política exterior iniciada en los Pactos de Mayo de 1902, basada en una política vecinal legalista y en un protagonismo multilateral. Chile volvió al campo occidental, pero exhausto de credibilidad, sin un nuevo marco de política exterior y con un gobierno internacionalmente impopular. Los motivos para ayudar económicamente a Chile se habían acabado; la garantía del Sistema de Asistencia Recíproca se había erosionado y las condiciones económicas promisorias de la década anterior habían desaparecido. Frente a esta situación el país debió reorganizar profundamente su economía, revitalizar su defensa e intentar desarrollar nuevos modelos para su política externa.

Una de las lecciones que enseña esta experiencia es que la política exterior de una pequeña potencia no puede estar basada en la construcción cosmética de una determinada imagen internacional, sobre todo si existen contradicciones entre la imagen-país y la realidad-país<sup>614</sup>. Sostenemos que para hacer política exterior en forma efectiva se requiere de un acuerdo interno

---

28 de enero de 1948 depositado en la Unión Panamericana, Washington, el 9 de febrero de 1949 y publicado en el Diario Oficial, 20 de abril de 1949.

<sup>614</sup> Gaspar, Carlos: "*Os pequenos Estados no sistema internacional*" en I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales, Fundación Rei Alfonso Henriques Zamora, Asociación Portuguesa de

sólido. Este se había extraviado en Chile a comienzos de la década de los setenta y habrían de pasar casi dos décadas para articular uno nuevo.

Resulta claro, entonces, que la política exterior chilena durante el siglo XX estuvo orientada, de preferencia, a maximizar las capacidades de la participación del país en el sistema internacional, en consideración a una estrategia de proyección de imagen, *status quo* territorial, sujeción a las normas internacionales y proactivismo en materia de ayuda económica<sup>615</sup>. Esta tendencia adquiriría algunos rasgos adicionales después de la II Guerra Mundial: se buscaría incentivar la transferencia de recursos desde las potencias industriales, la diplomacia chilena se focalizaría en los aspectos multilaterales y se mantendría una postura distante respecto del conflicto de la Guerra Fría. Esto último es una reflexión no menor de la realidad de los equilibrios internos de la política nacional. Así, la agenda tradicional de la política exterior decimonónica, sustentada en un régimen político estable, finanzas sanas y fuerzas militares poderosas, con énfasis en la política hacia los vecinos y las grandes potencias, sería paulatinamente abandonada y, como resultado, la política exterior y la de defensa seguirían cursos divergentes<sup>616</sup>. Se pondría mayor énfasis internacional en el carácter democrático del régimen político chileno, como un recurso para testimoniar y sacudir la conciencia del mundo desarrollado, al extremo de llegar a hacer de este argumento un arma arrojada en diferentes foros multilaterales por algunos primeros mandatarios y ministros de relaciones exteriores<sup>617</sup>. En cierta medida, la política exterior chilena asumió las características de una agenda ideológica, en una era por lo demás dominada por las ideologías. En este contexto, la crisis fronteriza chilena del siglo XX, que inició su largo ciclo en 1954 para terminar en 1984, tomó por sorpresa a muchos líderes políticos chilenos. Llegó en un mal momento y los encontró huérfanos de recursos conceptuales para enfrentarla y sin medios materiales para darle una salida pacífica pero decorosa. Un libro editado en Chile cuando concluía la pasada centuria se ha convertido en un

---

Historia de las Relaciones Internacionales y Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (Eds.), 1998, pp. 113-162.

<sup>615</sup> Meneses, Emilio: *Op. Cit.*, nota 281.

<sup>616</sup> Meneses, Emilio: *Ayuda económica, política exterior y política de defensa. 1943-1973*, *Estudios Públicos*, N° 35, 1989, pp. 39-70.

<sup>617</sup> Caso notorios fueron los presidentes Gabriel González Videla y Eduardo Frei Montalva, así como los ministros Carlos Martínez Sotomayor y Gabriel Valdés Subercaseaux.



verdadero testimonio de un aspecto no menor de esa larga crisis, de los vacíos y carencias de una política exterior por lo demás algo pretenciosa, y también un reflejo de los dilemas y contradicciones de que fueron presa los actores involucrados<sup>618</sup>.

Un breve repaso a los trabajos que tratan la política exterior de Chile durante los períodos presidenciales de Jorge Alessandri Rodríguez y Eduardo Frei Montalva nos entregan, en general, una visión autocomplaciente o al menos moderadamente positiva de cómo los actores de aquella época juzgaban su desempeño y las circunstancias en que les tocó dirigir las relaciones internacionales de Chile<sup>619</sup>. Son innegables los logros de la política multilateral chilena de aquellos años, resultado no menor de la siembra efectuada durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, período que se juzga como pionero y heroico desde la perspectiva del desarrollo de políticas que redundarían, a inicios y mediados de la década de los años sesenta, en una notable proyección de Chile en las organizaciones internacionales y sus organismos dependientes. La relativa popularidad de Chile se reflejaba en la creciente presencia de sus delegados en las instancias de diferentes organismos dependientes de la ONU y OEA. Al decir del ministro de la época, Carlos Martínez Sotomayor, la política exterior chilena había ganado en prestancia y había adquirido caracteres universalizantes. Desde un alejado rincón del mundo, una elite político-diplomática con ambiciones de nueva clase, que pregonaba desde el elevado campo moral de los cambios sociales e internacionales, comenzaría a embriagarse con los aparentes éxitos de una política exterior de pequeña potencia que, por un breve lapso, pretendió ignorar los fundamentos de la política internacional nacida hace tres siglos en Westfalia.

---

<sup>618</sup> Nos referimos al excelente trabajo de Mario Valenzuela: *El enigma de Laguna del Desierto. Una memoria diplomática*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999.

<sup>619</sup> Algunos aspectos de la política exterior de Jorge Alessandri en Fermandois, Joaquín: *Op. Cit.* nota 280. Sobre la visión del ministro Carlos Martínez Sotomayor, remitimos a Meneses, Emilio: *Op. Cit.* nota

***D. Latinoamérica y la sociedad internacional bajo el filtro de la ideología. 1970-1973.***

Salvador Allende Gossens nació en 1908 y se recibió de médico cirujano en la Universidad de Chile en 1932. Fue hombre de la gran burguesía porteña de Valparaíso, y se le considera dirigente fundador del Partido Socialista de Chile en 1933. Fue diputado por Valparaíso entre 1937-1939, antes de cumplir los treinta años. En 1945, accede al Senado en representación de la ciudad de Valdivia, luego por Tarapacá y Antofagasta en 1953 y, a partir de 1961, por Aconcagua y Valparaíso.

Allende Gossens llegó a la Presidencia en 1970 por la fuerza de una inclinación a la izquierda del electorado y encabezó un conglomerado unido por un programa explícitamente marxista, respecto al cual el Presidente, cerrando el ciclo inaugurado por Frei, era un instrumento que trabajaba con los materiales de la legalidad burguesa de 1925, bajo el ritmo, coordinación e inspiración de su ideología rectora.

Allende se suicida en el trágico marco del Palacio de La Moneda, sede de gobierno, en llamas en 1973, a la edad de sesenta y cinco años.

En cuanto al manejo de los asuntos internacionales, y si bien la percepción ideológica de la subcultura de la izquierda chilena pasaba a ser determinante, no se puede asegurar – como bien lo han indicado Wilhelmy y Fernandois, que en su configuración haya operado exclusivamente esa visión<sup>620</sup>. Pero, desde luego, éste es el componente más significativo que orientó los cursos de la acción exterior durante su administración. Esto le representaría ciertas dificultades, ya que adoptó como arquetipo al único país en el mundo donde el marxismo había alcanzado el poder: la URSS.

Allende fundaba su visión sobre dos hechos que él consideraba trascendentales. El primero era la existencia del *imperialismo* y, el segundo, la lucha de éste contra las fuerzas del socialismo.

El mismo reiteró que quiénes habían leído el libro de Lenin “*El imperialismo. Fase superior del capitalismo*”, tenían las bases teóricas esenciales para su visión política interna y externa. Esto lo reafirmó, además,

---

281. Para el ministro Gabriel Valdés Subercaseaux, está su discurso del 6 de enero de 1965, MEMOMINRECh, 1965, pp. 10-21.

en la histórica entrevista que concedió al periodista francés Régis Debray, al decir que: *“(...) los socialistas advertimos que nuestro enemigo número uno es el imperialismo y por eso concedimos, y aún lo hacemos en la actualidad, primera prioridad a la liberación nacional”*<sup>621</sup>.

A poco de su triunfo electoral, Allende ofreció a la revista *Polémica Económico-Social*, de Santiago de Chile, una apretada síntesis de la situación de los diversos países, basado, evidentemente, en los conceptos anteriores.

*“Existe el atraso porque existe el imperialismo y hay imperialismo porque hay atraso. Estos países -también los hay en África y Asia- son naciones que venden barato y compran caro; productores de materias primas e importadores de productos manufacturados. Esta realidad señala hoy día con evidente claridad que tratándose de países potencialmente ricos, son exportadores de capital y nutren al país más poderoso en capital, como lo es Estados Unidos...”*<sup>622</sup>

Esta visión, por lo demás, ya la había manifestado en 1943 cuando, en su opinión, los resultados de la II Guerra Mundial vaticinaban un reordenamiento del orbe a favor de las fuerzas marxistas, cuya encarnación más potente y feliz estaba en la URSS.

*“Esta revolución en marcha habrá de significar nuevas modalidades económicas, nuevas relaciones de convivencia entre los hombres y los pueblos, que aseguren una paz basada en la justicia y el bienestar colectivos...”*

*“La etapa histórica en ciernes deberá implantar algunas soluciones esenciales del socialismo, que otorguen a las masas la plenitud de derechos y el disfrute del bienestar material y cultural a que son*

---

<sup>620</sup> Remitimos a Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 554; y muy especialmente al trabajo de Fermandois Huerta, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269.

<sup>621</sup> *Punto Final*, 16 de marzo de 1971, p. 31. Lenin sostiene que *“Bajo el capitalismo, el mercado interior ha creado desde hace ya mucho tiempo el mercado mundial, y a medida que ha ido aumentando la exportación de capitales y se han ido ensanchando en todas las formas las relaciones con el extranjero y con las colonias y las ‘esferas de influencia’ de los más grandes grupos monopolistas la marcha ‘natural’ de las cosas ha determinado el acuerdo internacional de los mismo, la constitución de carteles internacionales”*, en Lenin: *El imperialismo: Fase superior del capitalismo*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Obras Escogidas, vol. II, 1941, p. 386.

*acreedores los que, con su trabajo, constituyen el factor fundamental de la riqueza*<sup>623</sup>

Vista así la situación, Allende consideraba irremediable el alineamiento de Chile con la Unión Soviética, a la que hacía poseedora de la llave del futuro, condenando al mundo occidental como una reliquia del pasado. Pese a algunas expresiones momentáneamente hostiles hacia la URSS en la época de tensión mutua entre socialistas y comunistas, ya en 1943 la estimó como una gran potencia industrial, con la que necesariamente habría que tener relaciones, lo que también abarcaba al bloque soviético<sup>624</sup>.

*“Pensemos también que las naciones de este continente deben vincularse en forma efectiva con los demás países débiles del mundo que se aprestan para librar una batalla económica y moral, por conquistar una ubicación soberana e igualitaria con respecto a las grandes potencias”*<sup>625</sup>

Acorde con esta idea, consideró que los países capitalistas eran una fuente permanente de inestabilidad en el mundo, solución que acabaría con la hegemonía socialista en el mundo, confundiéndose entonces la palabra paz con la noción de socialismo. *“La paz -sostendría Allende- no podrá ser duradera ni podrá persistir mientras haya países pobres y países ricos, países de gran desarrollo industrial y países sometidos a un coloniaje económico”*<sup>626</sup>.

En una ocasión anterior argumentaba en la misma concordancia temática que: *“Si la presión política y militar del fascismo era deleznable, también lo es la opresión económica que los países del capitalismo superdesarrollado ejercen sobre las naciones de incipiente formación económica”*<sup>627</sup>.

<sup>622</sup> Polémica Económico-Social, Nº 10, Santiago de Chile, 1970, pp. 7-8.

<sup>623</sup> Discurso en el Teatro Caupolicán, *Defenderemos la democracia*, 1944 (folleto).

<sup>624</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 6. Cfr. OIR, discurso en el Kremlin, 6 de diciembre de 1971. *El Mercurio*, 17 de noviembre de 1970, p. 29.

<sup>625</sup> Carta enviada por el Partido Socialista al Comunista de Concepción, 1944, citada por Salvador Allende Gossens en Cámara de Senadores, ses. ord., Nº 29, 14 de agosto de 1945.

<sup>626</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 49, 12 de septiembre de 1945, p. 2037.

<sup>627</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 25, 9 de septiembre de 1945, p. 1513. Similares juicios en la entrevista a Régis Debray en *Punto Final*, año V, 16 de marzo de 1971, Nº 126, p. 13

Allende denunció en los escaños del senado el dominio prepotente del capitalismo y promovió el socialismo como el paso más positivo para la construcción de la soberanía, ya que según él: *“Nunca ha tenido mayor validez y actualidad la necesidad imperiosa de buscar para Chile el camino de un trato económico digno que le permite el libre desarrollo, en beneficio propio, de sus riquezas naturales y una participación efectiva en el concierto internacional como nación soberana”*<sup>628</sup>.

Años más tarde, volvería sobre estas consideraciones cuando declaró que: *“(...) somos un país que no es dueño ni de su cobre, ni de su hierro, ni de sus caídas de agua. Somos un país sometido, no un país soberano. Somos un país económicamente dependiente, y por lo tanto, por desgracia, dependiente igualmente en lo político”*<sup>629</sup>.

En una sesión senatorial de mayo de 1955, Allende admitió que el problema de la *independencia económica* se relacionaba también con el de la *lucha antiimperialista*<sup>630</sup>. Casi una década después, en el mismo foro, afirmó que sinónimo de paz era el socialismo, como lo era también el antiimperialismo, siendo, por el contrario los países capitalistas los promotores de la guerra y de la violencia sobre el mundo, lo que en el fondo equivalía decir a que eran los países socialistas los amantes de la paz porque eran menos fuertes militarmente que los países capitalistas<sup>631</sup>.

Creemos ver también en tales argumentaciones, la profunda influencia que el historiador comunista chileno, Hernán Ramírez Necochea, muy venerado por la izquierda chilena, había tenido en la articulación de estas ideas en el pensamiento político presidencial. En efecto, en varias de sus obras aseguraba que la causa del subdesarrollo latinoamericano se relacionaba con la subordinación continental al imperialismo estadounidense<sup>632</sup>.

Construcción de una revolución marxista en lo interno y orientación hacia Moscú en lo externo, constituyen entonces el rasgo más importante del programa internacional allendista. La confesión del horizonte paradigmático, entendido dentro de los cánones clásicos del marxismo-leninismo como cerrar

<sup>628</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 50, 10 de mayo de 1955, p. 2291

<sup>629</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 74, 14 de noviembre de 1966, p. 3942.

<sup>630</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 50, 10 de mayo de 1955, p. 2291

<sup>631</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 74, 14 de septiembre de 1966, p. 3942.

filas con las URSS, mediatizó cualquier otro posible arquetipo, incluso el cubano que era más próximo-<sup>633</sup>, y las referencias constantes a las categorías propias de la ideología que sustentaba el Presidente, tienden a hacer más comprensible su visión de la política exterior<sup>634</sup>.

Así lo revelaba en su primer mensaje a la nación:

*“La política internacional del Gobierno de la Unidad Popular no es sino la proyección en el plano externo de la forma cómo se ha concebido y definido nuestro quehacer histórico: iniciar en nuestra Patria la construcción del socialismo como único camino eficaz para que las grandes masas, encabezadas por el proletariado, alcancen el pleno ejercicio del poder y el justo uso de la riqueza común”*<sup>635</sup>.

Otro punto importante en su orientación ideológica, es que en Allende también influyó soterradamente la ideología indigenista promovida por el PRI y por el APRA, que impactaron en el primitivo Partido Socialista de Chile<sup>636</sup>. Esto llevó a propagar la idea de Indoamérica para caracterizar al continente con el fin de apropiar para el marxismo las reivindicaciones indígenas, aunque en Chile el indigenismo no constituía un objeto de atención o debate<sup>637</sup>. Aún más, en el curso de su vida política el indigenismo fue más bien una tesis marginal y retórica, que sirvió de preámbulo a su crítica del capitalismo. En 1945, por

<sup>632</sup> Ramírez Necochea, Hernán: *Historia del imperialismo en Chile*, La Habana, 1966, y del mismo autor *Los Estados Unidos y América Latina. 1930-1965*, Buenos Aires, 1966.

<sup>633</sup> Sobre el impacto de la Revolución cubana en Chile, remitimos a Fermandois, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 280, pp. 119-140.

<sup>634</sup> Un ejemplo de esas alusiones en el folleto *Estudiar, luchar, criticar, crear. Diálogo del Presidente Allende con los universitarios de Concepción*, Consejería de Difusión de la Presidencia de la República, s/f. Agradecemos al Dr. Andrés Medina Aravena el habernos facilitado éste folleto, difícil de encontrar en las bibliotecas.

<sup>635</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 59.

Ideas similares dará en una entrevista: *“Hemos llegado por los cauces electorales. Aparentemente se nos puede decir que somos reformistas, pero hemos tomado medidas que implican que queremos hacer la revolución, vale decir, construir el socialismo”*, en Debray, Régis: *Conversación con Allende, Punto Final*, año V, 16 de marzo de 1971, Nº 126, p. 62.

<sup>636</sup> Muñoz, Heraldo: *“La política internacional del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile”*, en Muñoz, Heraldo y Tulchim, Joseph (compiladores): *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, 1984, pp. 174-222.

<sup>637</sup> Medina Valverde, Cristián: *“Indigenismo, iniciativas de legislación y política indígena del gobierno chileno”*, *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Sociedad chilena de filosofía jurídica y social, Santiago de Chile, 1995, pp. 393-417.

ejemplo, habló de las necesidades de Indoamérica, insinuando que la continuación del encomendero español era el financista estadounidense<sup>638</sup>.

Por lo demás, fueron los socialistas los que elaboraron desde el marxismo una teoría específica para la revolución aplicada a América, y que fue convertida en símbolo partidista, incluyendo un hacha indígena. Allende exigió a EE.UU. un trato preferencial y sin lucro, condenando lo mismo el fascismo que el imperialismo estadounidense debido a la:

*“(...) opresión económica que los países del capitalismo superdesarrollado ejercen sobre las naciones de incipiente formación económica. Por ello, a veces hemos destacado la necesidad de llevar a cabo la unión de los países indoamericanos, la unión de este continente virgen en sus posibilidades”*<sup>639</sup>

Sin embargo, con el tiempo, el ejemplo cubano y el tercermundismo relegaron aún más su entusiasmo por el indoamericanismo, pero no deja de resultar significativo el que en más de alguna oportunidad mencionara en sus discursos a Cuauhtemoc, Tupac Amaru, Lautaro y Galvarino<sup>640</sup>. La Revolución Cubana inició –para Allende– una nueva era, donde tomó cuerpo una teoría de la revolución específicamente *americana*, sintetizada en la estrategia del foco castrista. El ejemplo de la isla, abriría para el socialismo chileno y su más elevado representante, Allende, lo que Heraldo Muñoz ha llamado la etapa cubana de la ideología partidista<sup>641</sup>.

El mismo afirmó que no podía extrañar que *“(...) a lo largo y a lo ancho de América del Sur exista un pensamiento solidario y de lealtad hacia Cuba, su Gobierno y su revolución”*<sup>642</sup>.

Allende siempre demostraría su admiración por la Revolución Cubana y sus líderes, especialmente por Ernesto “Che Guevara”, quien presuntamente le

<sup>638</sup> Cámara de Senadores, ses. ord. esp., 49, 12 de septiembre de 1945, p. 2032.

<sup>639</sup> Cámara de Senadores, ses. ord. esp., 49, 12 de septiembre de 1945, p. 2039.

<sup>640</sup> Martínez Fernández, José (compil.): *Allende, su vida, su pensamiento político*, Santiago, Palabra Escrita, 1988. Allende, Salvador: *Discurso en el Parlamento de México*, 1 de diciembre de 1971, en Cáceres Leonardo (compilador): *La consecuencia de un líder, Allende*, LAR, Santiago de Chile, 1988, p. 162.

<sup>641</sup> Muñoz, Heraldo: *“La política internacional del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile”*, en Muñoz, Heraldo y Tulchim, Joseph (compiladores): *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, 1984, pp. 193-200.

habría dado su bendición para que siguiera el camino de las urnas para llegar al poder<sup>643</sup>. Un ejemplo de lo anterior ocurrió cuando luego de participar en la ascensión al mando de Betancourt, Allende se trasladó a Cuba, en enero de 1959, donde se maravilló con la revolución. Después, en 1968 estuvo en Canadá en una conferencia de solidaridad con Vietnam y posteriormente hizo un viaje por el Asia revolucionaria, Corea y Vietnam donde estuvo con Ho Chi Min. Producto de estos acercamientos, Chile fue el segundo país, después de Cuba en establecer relaciones con la República Popular China. A la vez, estas experiencias le llevaron a reafirmar su vocación de identificación con la revolución radical en el Tercer Mundo, en su variante explícitamente marxista.

Como el mismo lo declaró: *“(En el viaje) ahí sí que se reafirmó mi convicción, la que yo había sentido y palpado en Cuba: un pueblo unido, un pueblo con conciencia política, un pueblo cuyos dirigentes tienen la fortaleza moral, el prestigio y el ascendiente de Ho Chi Min, es un pueblo invencible”*<sup>644</sup>

Después de la muerte del Che Guevara, Allende tuvo la oportunidad de manifestar, en diversos planos, su solidaridad con la lucha revolucionaria de Cuba. Ello tendría un momento estelar cuando siendo presidente del Senado, en 1968, un grupo de guerrilleros sobrevivientes del grupo armado del Che en Bolivia, se refugiaron en Chile. Allende estuvo con ellos en la nortina ciudad chilena de Iquique, y después los acompañó en su vuelo a Isla de Pascua y Tahití. Además, les pidió que firmaran en el mismo libro que Guevara le había regalado en La Habana. La dedicatoria dice así: *“Compañero, en el libro que le obsequió el Che, queremos que queden estas palabras como homenaje a él, de los que fuimos sus compañeros de la guerrilla boliviana”*, firman Pombo, Benigno y Urbano<sup>645</sup>.

De regreso a Chile, e invitado a un foro de televisión, explicó su posición, señalando que en esencia para un militante de la revolución latinoamericana era un deber legítimo y honroso prestar su solidaridad –humana e ideológica– *“con los compañeros militantes de la misma revolución, eso es algo que todo revolucionario entiende y acepta, eso es algo que ningún lacayo y mercenario*

<sup>642</sup> Cámara de Senadores, ses. ord., 20, 27 de julio de 1959, p. 1878.

<sup>643</sup> Anota Régis Debray en su *Conversación con Allende*, que un libro de Ernesto Guevara, *La Guerra de Guerrillas*, que tenía el Mandatario en su biblioteca personal, le había sido regalado por el Che con una dedicatoria del guerrillero en este sentido. Debray, Régis: *Op. Cit.*, nota 635, p. 33.

<sup>644</sup> *Ibidem.*, p. 33



*comprenderá nunca*". Esta situación, más una carta que dirigió al conservador diario *El Mercurio* de Santiago constituyó una clara definición de su línea política y de los métodos revolucionarios que apoyaba: *"Las luchas se tendrán que dar a escala mundial y continental (yo) todavía estoy en la lucha popular, y le reitero que no vamos a la violencia, pero que la violencia revolucionaria es a veces la única respuesta a la violencia ... reaccionaria"*<sup>646</sup>.

Por último, cabe recordar que con motivo de la transmisión del mando, en el Estadio Nacional, el primer discurso presidencial de Allende, tuvo como telón de fondo un retrato del Comandante Guevara. Evidencia indiscutible de la admiración que le profesaba el Mandatario a esta mítica figura latinoamericana.

Otro hecho significativo, que revela la clara definición ideológica de Allende, ocurre cuando en su calidad de presidente del Senado asiste a la Conferencia Tricontinental en La Habana, presidiendo la delegación chilena e impulsando la OLAS, donde fue parte de su directorio<sup>647</sup>.

Este aspecto tenía una íntima relación con la aplicación del modelo en Chile, lo que condicionó también su proyecto de relaciones exteriores. Efectivamente, Allende y su coalición de gobierno anunciaron su voluntad de constituir una política exterior, mirando siempre la preeminencia de los intereses proletarios, especialmente, si ellos se encarnaban en movimientos políticos. Como ejemplo, Allende sostuvo en su programa de gobierno que era

<sup>645</sup> *Ibidem.*, p. 34

<sup>646</sup> *El Mercurio*, 23 de febrero de 1968.

<sup>647</sup> OLAS: La idea de su creación nace en un acuerdo de la Tricontinental (Asia, África, América Latina) en La Habana, en enero de 1966, donde acudieron delegados de 27 países. Sus fundamentos políticos se basaban en la concepción continental de la lucha armada contra el imperialismo norteamericano. Las funciones básicas de la Organización eran el apoyo a las luchas de liberación nacional en el Continente. En el documento de la sesión de clausura de la Primera Conferencia se hace una crítica frontal a las posiciones reformistas de algunos partidos de izquierda latinoamericanos. Señala el documento que *"la lucha revolucionaria armada constituye la línea fundamental de la Revolución en América Latina"*.

Tanto el Partido Comunista como el Socialista de Chile estuvieron representados en la Conferencia de OLAS, el primero por los senadores Volodia Teitelboim y Jorge Montes; y el segundo por el senador Carlos Altamirano y el dirigente, y futuro Canciller de Allende, Clodomiro Almeyda Medina. A su regreso a Chile formaron la filial chilena de OLAS que pasó a presidir el senador Aniceto Rodríguez, entonces Secretario General del Partido Socialista. El comité chileno de OLAS, tal como ocurrió en otros países, no desarrolló mayor actividad.

Véase también Almeyda Medina, Clodomiro: *"La OLAS, crisis política en América Latina"*, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol. 1, Nº 3 y 4, octubre 1967 – marzo 1968, pp. 427-442.

Un texto de Allende, que refleja el impacto que había significado para él su asistencia a la Cumbre Tricontinental de La Habana y la creación de OLAS, señala que el mundo se dividía en tres grupos: *La zona imperialista*, formada por los países más desarrollados, ubicados a ambos lados del Atlántico, y que se identificaban con los países que abrazaban el capitalismo; el formado por los países socialistas; y el último grupo que correspondía al Tercer Mundo *"la zona pobre sobre la cual gravita, prácticamente, toda la miseria del mundo"*, véase Allende, Salvador: *Punta del Este. La nueva estrategia del imperialismo*, Montevideo, 1967.

particularmente importante dentro de la estrategia internacional la orientación latinoamericanista que postulaba la afirmación de la personalidad del continente en el concierto mundial, vinculándola al proceso de integración económica:

*“Se promoverá un fuerte sentido latinoamericano y antiimperialista por medio de una política internacional de pueblos antes que de cancillerías (...)”*

*“La integración latinoamericana deberá ser levantada sobre la base de economías que se hayan liberado de las normas imperialistas de dependencia y explotación. No obstante se mantendrá una activa política de acuerdos bilaterales en aquellas materias que sean de interés para el desarrollo chileno”<sup>648</sup>*

Lo que se percibe, tanto en el pensamiento como en la acción de Allende previo a su llegada al poder, es un discurso y una conceptualización de las relaciones internacionales que sigue estrechamente las enseñanzas del marxismo contemporáneo. Es decir, la división maniqueísta de la realidad, que enfrenta a dos adversarios irreconciliables que pugnan por el dominio mundial: el capitalismo y el socialismo.

#### **a) El Programa de Gobierno. Líneas y orientaciones fundamentales.**

Mucho de esto se plasmó en el Programa de Gobierno que Allende ofreció al país, texto que debe ser aquilatado en una doble medida. En un sentido, los propios dirigentes insistían en la importancia del Programa, lo que evidencia una toma de conciencia de los contenidos del mismo y de los mecanismos para su cristalización. Por otra, y haciendo abstracción de su lírica rupturista, el documento es la explicitación de la doctrina marxista en un plan de gobernabilidad que generó niveles de irrestricto (e intransable) cumplimiento. Tal y como lo revelara Allende al ser consultado por un periodista extranjero respecto a la negociación para llegar a la presidencia, *“nosotros no cedimos una línea de nuestro programa de gobierno (...) no*

*cambiamos una coma del programa. En ese momento lo importante era tomar el gobierno*<sup>649</sup>.

Una mirada de conjunto permite constatar que el texto se articula en torno a la perspectiva marxista y a las categorías de análisis propias de la ideología. Palabras como: estructura capitalista, dependencia y explotación del imperialismo, imperialismo, gobierno burgueses, entre otras expresiones, aparecen reiteradamente para denunciar que los males que aquejaban a Chile y que hundían sus raíces en un esquema, el imperialista, que debía abatirse.

*“9. La única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile”*<sup>650</sup>.

Para conjurar tal estado de cosas la única posibilidad que el documento proponía era apoyar al candidato Allende y con él a su propuesta de gobierno, vale decir el reemplazo de una sociedad que se asentaba en los grandes capitalistas nacionales y extranjeros. Con ello quedaba claro que la situación chilena se explicaba en virtud de un esquema internacional vigente que se denostaba. Tal situación queda expresamente indicada cuando en la introducción del Programa de Gobierno se diagnóstica la situación:

*“Lo que ha fracasado en Chile es el sistema: Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de*

---

<sup>648</sup> Allende Gossens, Salvador: *Nuestro camino al socialismo*, Programa Básico de la Unidad Popular, Editorial Papiro, 1971.

<sup>649</sup> Debray, Régis: *Op. Cit.*, nota 635, p. 58.

Luego del triunfo electoral del 4 de septiembre, dado que Allende no había obtenido la mayoría absoluta de la votación, según la Constitución Política chilena de 1925, el Congreso Pleno debía elegir entre él y el candidato de la derecha, Jorge Alessandri. La Democracia Cristiana de Chile, condicionó su apoyo a Allende, previa aprobación de un Estatuto de Garantías Constitucionales antes de la sesión del Congreso Pleno. El Estatuto era un conjunto de disposiciones legales que enmendaban la Carta de 1925 y que, según los demócratacristianos, asegurarían la permanencia de un régimen democrático en Chile. El Estatuto fue enviado como Proyecto al Congreso, aprobándose en el primer trámite constitucional antes de la Sesión del Congreso Pleno que proclamó a Allende Presidente de la República por 153 votos contra 36.

<sup>650</sup> Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular. Introducción, en [www.bicentenariochile.cl](http://www.bicentenariochile.cl), también en Candidatura Presidencial de Salvador Allende, Tercera Edición, Imprenta Horizonte, Santiago de Chile, 1970 o Programa de la Unidad Popular, Librería PLA, Santiago de Chile, 1970.

*la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que se derivan precisamente de sus privilegios de clase a los que jamás renunciarán voluntariamente*<sup>651</sup>

En su parte netamente internacional el texto propone una realidad exterior en la que se detectan varios tipos de pueblos: *los independientes o colonizados*, como Chile, es decir aquellos que están desarrollando sus luchas de liberación e independencia; *los socialistas*; y los de índole *imperialista*, contra los cuales se debe focalizar la lucha. La solidaridad con los primeros obliga entonces a una actitud contra el capitalismo y, a la vez, la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención.

*“La defensa de la autodeterminación de los pueblos será impulsada por el nuevo Gobierno como condición básica de la convivencia internacional. En consecuencia su política será vigilante y activa para defender el principio de no intervención y para rechazar todo intento de discriminación, presión, invasión o bloqueo”*<sup>652</sup>

Casi por descarte, Chile queda adscrito en el polo *antiimperialista*; y frente a tal situación emergía la solidaridad con el eje *socialista*, único capaz de conjurar las amenazas a las que se veía enfrentado el país. Por ello, afirmaba el Programa en el acápite de Política Internacional, “(.) se reforzarán las relaciones, el intercambio y la amistad con los países socialistas”. Por último, y ya que es la construcción del socialismo la meta del gobierno “se solidarizará en forma efectiva con la Revolución Cubana, avanzada de la revolución y de la construcción del socialismo en el continente latinoamericano”.

Por último, la política exterior chilena y su diplomacia debería experimentar un giro radical, superando –se afirma– su *burocratismo* y *anquilosamiento*. Para ello, más que una gestión a nivel interestatal se optaba por la búsqueda de los *pueblos*. Ellos podrían aportar lecciones para el proceso chileno –la construcción del socialismo– y Chile daría a conocer su propia

---

<sup>651</sup> *Ibidem.*

experiencia *“de manera que en la práctica se construya la solidaridad internacional que propugnamos”*.

Con poco de diferencia, el 22 de diciembre de 1970, el recién nombrado Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda Medina, concurrió al Senado de Chile para exponer ante la Comisión respectiva las líneas y orientaciones generales que inspiraban la política internacional del nuevo gobierno. Es bueno mencionar que fue casi el único titular de la cartera, ocupando el cargo desde noviembre de 1970 hasta mayo de 1973, y posteriormente desde agosto de ese año hasta el 11 de septiembre.

Poseedor de una fuerte personalidad y una sólida formación intelectual, ejerció gran influencia al interior del socialismo y de la política criolla que se proyectó más allá de sus años en el gobierno de la Unidad Popular<sup>653</sup>.

Almeyda era partidario de una visión del mundo que resaltaba la necesidad de un cambio radical que conducía inapelablemente al socialismo. Por ello, *“La política general de la Unidad Popular y de su Gobierno se inscribe, pues, en una perspectiva universal que define nuestra etapa histórica como la época del tránsito del capitalismo hacia nuevas formas de convivencia social orientadas en el sentido del socialismo”*<sup>654</sup>.

Esta *transición* era entonces lo que defendía Almeyda, única alternativa para superar los intereses de los grupos sociales en pugna que habían condicionado el desarrollo social del país y que se mostraban incapaces de mover a Chile hacia la gran meta que era el cambio total: la construcción socialista<sup>655</sup>. Ideas expuestas también de forma cristalina algunos años antes en un artículo académico, en el que afirmaba categóricamente que: *“Se confirma así la ya clásica, que define la hora actual, desde la Revolución de Octubre en adelante como la era de la transformación revolucionaria del capitalismo al socialismo”*<sup>656</sup>.

---

<sup>652</sup> *Ibidem*.

<sup>653</sup> De hecho, con la llegada de la democracia a Chile 1990 luego de la larga dictadura militar, el Presidente Patricio Aylwin A. lo nombró Embajador en la URSS.

<sup>654</sup> Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 22 de diciembre de 1970, en *Oficio E-R, N° 3 a Embajada de Chile en Bogotá*, ARHMINRECh.

<sup>655</sup> Almeyda, Clodomiro: *El Estado de Chile*, conferencia en la Universidad de Chile, 24 de junio de 1964, en *Seminario de Derecho privado*, Concepción, Imprenta La Libertad, 1964.

<sup>656</sup> Almeyda, Clodomiro: *Op. Cit.*, nota 647, p. 430.

Del texto de su intervención, se desprende claramente que los objetivos generales de la política exterior de la Unidad Popular importaban a la vez una definición de la situación global, calificada de injusta, que vivía el mundo, en cuyo contexto insertaba el Gobierno su política *renovadora*; y una reafirmación de los principios tradicionales de la política internacional chilena, en cuanto condiciones formales –legalidad burguesa– para hacer viables sus propósitos de transformación radical de la sociedad bajo las orientaciones del marxismo-leninismo que él suscribía<sup>657</sup>.

***b) La integración latinoamericana y la Unidad Popular.***

Con el advenimiento del gobierno de Allende, la política exterior quedó en manos de quienes se habían opuesto resueltamente a la iniciativa subregional. En efecto, la Unidad Popular se manifestó terminantemente contraria al Acuerdo de Cartagena y fue solamente el hecho que éste no necesitó de ratificación del Congreso, el que evitó que se diera una batalla parlamentaria en torno a este instrumento de la integración. Efectivamente, en virtud de la doctrina del “*tratado-marco*”, el Acuerdo de Cartagena fue ratificado por simple decreto del Ejecutivo, a diferencia del convenio constitutivo de la CAF que requirió tramitación en el Congreso, puesto que involucraba aporte fiscal. La aprobación de este convenio en el Senado resultó sumamente difícil para el gobierno de Frei, que enfrentó la oposición combinada de sectores de izquierda y derecha. Estos últimos finalmente modificaron su posición<sup>658</sup>.

La desconfianza y recelo de los partidos de izquierda chilenos se originaba en que, según su opinión, las primitivas bases del Acuerdo de Cartagena no aseguraban que las ventajas de la ampliación del mercado prevista en el instrumento de la integración, no fueran aprovechadas principalmente por los monopolios norteamericanos, considerados auténticas delegaciones del *imperialismo*.

Superada esta fase, la Unidad Popular concibió desde el inicio de su gobierno a los organismos de la integración del continente como plataformas políticas en las que se debían trascender la crítica que sobre la marcha

---

<sup>657</sup> Almeyda, Clodomiro: *Op. Cit.*, nota 530.

desalentadora del proceso se venían planteando desde períodos anteriores. En ese sentido, los imperativos político-ideológicos convirtieron las diversas reuniones sobre el proceso integrativo en el espacio adecuado que Chile utilizó para plantear las categorías explicativas que proponía el marxismo, hasta un grado que no resultara abiertamente conflictivo.

Para octubre de 1970, por ejemplo, el Embajador Pedro Daza expresó no sólo las reservas de Chile sobre la ALALC, sino que también sostuvo que el nuevo gobierno tenía la intención de colaborar activa y críticamente con el organismo, ya que para: *“El Gobierno de Chile éste puede cumplir un papel en la lucha contra la dependencia económica y muchas veces política de los países latinoamericanos respecto de los países capitalistas desarrollados”*<sup>659</sup>.

Por su parte, *La Nación*, órgano del oficialismo, señalaba a principios de 1971 que si la ALALC mostraba un paso lánguido y de abierto estancamiento, se debía a que el proyecto se había planteado bajo la *“explotación del panamericanismo”*. Y que si nunca antes la integración latinoamericana fue capaz de exhibir dinamismo fue, precisamente, porque se pretendió hacerla bajo el sello *“del interamericanismo, moneda, con razón, despreciada en América Latina, porque es la del imperialismo”*.

Y concluía el texto, precisando que la evaluación de la marcha de los países andinos y la elaboración de sus planes futuros, se alcanzaría en la medida que se profundizara *“la victoria final sobre las fuerzas de la represión y del imperialismo”*<sup>660</sup>.

La política inicial del gobierno de Allende tuvo en consideración que el imperativo de consolidar poder interno tenía prioridad sobre los cambios en la orientación al exterior. De hecho, el Ministro de Desarrollo Económico de Colombia, Jorge Valencia Jaramillo, declaraba en la Asamblea Nacional de Industriales celebrada en Cartagena (Colombia), septiembre de 1970, que el gobierno de Bogotá estaba muy satisfecho con la posición del nuevo presidente de Chile *“por que sus tesis coinciden con los propósitos políticos del Grupo*

<sup>658</sup> Para un análisis de los aspectos jurídicos, remitimos a Irigoin, Jeannette: *“La evolución del papel del Congreso en los acuerdos internacionales”*, en Sánchez, Walter y Pereira, Teresa: *Op. Cit.*, nota 340, pp. 128-142.

<sup>659</sup> *Discurso del Embajador de Chile, Pedro Daza, en la 3ª sesión plenaria del 10º período de Sesiones Ordinarias de la ALALC.* ARHMINRECh.

<sup>660</sup> *La Nación*, 12 de marzo de 1971, p. 4.

*Andino, en lo que se refiere a la necesidad de la integración económica*<sup>661</sup>. De alguna manera la llegada de un gobierno socialista había generado ciertos grados de inquietud entre los signatarios del Pacto Andino, pero las propias declaraciones del gobierno estuvieron destinadas a disipar las sospechas<sup>662</sup>.

Allende, fue enfático al señalar en la sede del Acuerdo de Cartagena que los cambios revolucionarios que se planteaban para Chile bajo su administración no eran incompatibles con los mecanismos y objetivos de la integración Andina, y que por ello el gobierno de Santiago se conduciría de tal manera que los compromisos inscritos en el Pacto Andino tuviesen plena vigencia y validez.

La oportunidad fue, además, aprovechada por el Mandatario chileno para advertir que el fracaso de este instrumento de la integración significaría el triunfo de quienes dominaban la estructura internacional del poder.

*“Si fracasamos o nos detenemos estaremos abiertos y sin defensa a las formas modernas de colonialismo. Solos, divididos, incluso derrotados psicológicamente, nos enfrentaríamos antes las grandes potencias económicas mundiales, sin capacidad de negociación y, evidentemente éste es un objetivo que sectores nacionales y extranjeros están persiguiendo”*<sup>663</sup>

En todo caso, el ministro Almeyda puso en evidencia, en su presentación ante el Senado, que si bien el nuevo Gobierno valoraba la orientación integracionista latinoamericana, sus objetivos estaban supeditados a la compatibilidad que ellos tuvieran con la política económica interna del país. Situación que ya había sido advertida en el seno de la ALALC cuando el embajador Daza apuntaba que las reformas planteadas en el programa de gobierno de la Unidad Popular afectarían su política económica general y, por

<sup>661</sup> Aerograma N° 166, de la Embajada de Chile en Colombia al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Bogotá, 29 de septiembre de 1970. ARHMINRECh.

<sup>662</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda Medina, en la Asamblea General de la OEA, 15 de abril de 1971, en *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 16, enero-marzo, 1971, año IV, pp. 189-198.

<sup>663</sup> *Discurso del Presidente de Chile, Salvador Allende G., al visitar la sede del Acuerdo de Cartagena*, p.4. ARHMINRECh.



lo tanto, su política de comercio exterior y, a la larga, su posición en el Pacto Andino<sup>664</sup>.

En apoyo de tales argumentos, Allende diría al país que para superar el estado de dependencia de América Latina:

*“(...) se requiere una sostenida y amplia movilización de los pueblos, dirigida a realizar las transformaciones necesarias que cada realidad permita. Exige también la cooperación de los países de Latinoamérica (...) Estos procesos de cooperación precisan de un esfuerzo integral acción de solidaridad latinoamericana. Sólo así contribuiremos a perfilar nuestra personalidad común y a eliminar la discriminación externa de la cual somos objeto”*<sup>665</sup>

Con poco de diferencia, Allende sostendría, al visitar la Sede del Acuerdo de Cartagena, que despuntaba en América Latina una conciencia masivamente revolucionaria que sacaría al subcontinente de la explotación del capitalismo. Este proceso de cambio, decía el Presidente, permitiría modificar la realidad latinoamericana. Desde su perspectiva, a través del CECLA y del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar se contaba con los instrumentos para el nuevo sendero continental.

*“En esta búsqueda venceremos (...) el destino de América Latina se hará por América Latina y nuestro continente adquirirá sentido histórico el día que, conforme a las realidades idiosincrasias de cada cual, nuestros países sean capaces de asegurar a todos sus ciudadanos, progreso, libertad, justicia, dignidad y respeto mutuo”*<sup>666</sup>

Para el gobierno, la integración económica debería ser dirigida y encauzada de modo tal, que ella fuese una herramienta efectiva en la lucha

<sup>664</sup> Discurso del Embajador de Chile, Pedro Daza, en la 3ª sesión plenaria del 10º período de Sesiones Ordinarias de la ALALC. ARHMINRECh.

<sup>665</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 68. Aníbal Palma Fourcade, subsecretario de Relaciones Internacionales, recuerda que estas reflexiones habían sido analizadas con el Presidente Allende, remitimos a Palma Fourcade, Aníbal: “La política exterior de la Unidad Popular frente al sistema interamericano y la OEA”, en Vera Castillo, Jorge: Op. Cit., nota 541.

contra la dominación externa que libraba América Latina y contra la estructura internacional del poder que excluía a la región, de las grandes decisiones que afectaban su porvenir.

El Pacto Andino constituía entonces la cristalización de estas aspiraciones, puesto que era la manifestación más evidente de la voluntad política de avanzar en estas tareas de manera realista y en función de las características, necesidades e idiosincrasias nacionales de los países miembros.

*“Porque creemos que una América Latina firmemente unida actuando solidaria e indivisible frente a los problemas del presente y del futuro es que creemos en el Pacto Andino. Estamos convencidos que con sus objetivos caminan en el sentido de la historia y la unidad latinoamericana”<sup>667</sup>*

Más adelante, radicalizando aún más su postura, sentenciaba que el Pacto Andino, como experiencia de la integración debía de resultar tremendamente corrosivo para los intereses de los usufructuarios de la economía internacional, puesto que demostraba que América Latina, más allá de las afinidades o diferencias de sus sistemas socio-políticos, tenía capacidad para conducir sus asuntos sin las orientaciones del capitalismo o de las grandes potencias.

En el fondo, la expresión del Pacto Andino era para Allende una respuesta auténticamente latinoamericana, puesto que hasta entonces los esquemas de integración vigentes habían sido concebidos esencialmente para estructuras económicas de países desarrollados y, por lo tanto, postulaban mecanismos, en buena medida, inadecuados a la realidad de América Latina. Asimismo, el instrumento de la integración era visto como una afirmación de la personalidad del subcontinente que permitía proyectar conjuntamente sus preocupaciones al exterior mediante mecanismos autónomos, propios y singulares del área andina. El Pacto era concebido, entonces por los ejecutores

---

<sup>666</sup> Discurso del Presidente de Chile, Salvador Allende G., al visitar la sede del Acuerdo de Cartagena, p.2. ARHMINRECh.

<sup>667</sup> *Ibidem*.

de la acción exterior de la Unidad Popular, como un proceso auténticamente innovador, y no un mero proceso tecnocrático, ya que en él se habían plasmado –se decía- las experiencias que en otras áreas de la integración había tenido Chile, especialmente dentro de la ALALC.

En palabras del Canciller Almeyda Medina:

*“Queremos otorgar a nuestros pueblos una mejor capacidad de diálogo mutuo, acrecentar nuestra presencia internacional, generar un mercado amplio que multiplique las posibilidades de desarrollo económico, cooperar a sentar las bases de economías independientes y soberanas y, en definitiva, consolidar cada vez más la amistad, el entendimiento y la cooperación entre los cinco países”*<sup>668</sup>

Evidentemente, el proyecto interno aparecía muy vinculado a la acción exterior, por ello la integración tendría sentido dinámico y justificación político y social, sólo en la medida que se viera acompañado de profundas transformaciones estructurales internas, que el gobierno de la Unidad Popular estaba decidido a realizar. El Presidente Allende fue claro al respecto:

*“(...) si bien para nuestro Gobierno la integración latinoamericana es un objetivo importante, consideramos que en ningún caso este proceso puede suplir la necesidad de realizar en nuestro país revolucionarias transformaciones, que son el único medio de superar las distorsiones de un régimen capitalista, que se ha demostrado incapaz de satisfacer las necesidades de nuestro pueblo”*<sup>669</sup>

Probablemente, como consecuencia de una estrategia, la participación chilena en el proceso de integración subregional fue inicialmente impulsada por el gobierno al mismo tiempo que se implementó una política para evitar

---

<sup>668</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, ante la puesta en vigencia del Estatuto Común de Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino. ARHMINRECh /1/07/1971, p. 2.

<sup>669</sup> MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 69.

confrontaciones en el seno de la OEA y frente a Estados Unidos<sup>670</sup>. Una vez en el poder, la Unidad Popular y el gobierno vieron en el Pacto Andino una alternativa de apoyo político a su posición en el ámbito continental, lo que contribuyó a explicar la modificación de la actitud inicialmente opositora hacia la integración subregional.

A la vez, la participación de Chile en el proyecto le aseguraba la desaparición de toda posibilidad de aislamiento de su gobierno y una suerte de solidaridad andina, por parte de los otros miembros del Acuerdo; lo que no significaba una adhesión de estos países al proyecto interno que pretendía implementar Allende.

Prueba de ello es que en marzo de 1971, Chile concurre, junto a todos los Ministros de Relaciones Exteriores del Pacto Andino, a la firma de la Declaración de Cuzco que recogía la tesis de la diversidad ideológica de sus miembros y el respeto a las decisiones internas de cada país<sup>671</sup>. El evento también sirvió al gobierno para hacer frente a la persistente campaña antichilena que empezaba a denunciar Allende<sup>672</sup>.

Ese mismo año, entre julio y agosto, Allende visitó Salta, Quito, Guayaquil, Bogotá y Lima para ratificar el respeto profundo a las mutuas ideologías (doctrina del “*pluralismo ideológico*” y su adhesión al principio de la no intervención) y estructuras socio-económicas internas<sup>673</sup>. Ejemplo de esto último es que durante el debate planteado en el Foro sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana, ocurrido por aquellas fechas, el Dr. Carlos G. Rangel leyó el documento “*Integración y Sistemas Económicos*”, en el que se

<sup>670</sup> La evolución de la relación entre Chile y los Estados Unidos se puede seguir en varios documentos, así por ejemplo, Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 22 de diciembre de 1970, en *Oficio E-R, N° 3 a Embajada de Chile en Bogotá*, ARHMINRECh, pp. 6-16. Véase también el discurso del canciller chileno en el III Período Ordinario de Sesiones de la OEA, *Oficio Ordinario R (001-299)*, 1973, ARHMINRECh; y *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Organismos Internacionales, Telex N° 63, 1972, 12 de abril de 1972*, ARHMINRECh.

<sup>671</sup> Almeyda Medina, Clodomiro: *Op. Cit.*, nota 662.

<sup>672</sup> Es bueno recordar que en 1966 los países del Pacto Andino estaban gobernados en su totalidad por civiles. Para 1973, Perú, Bolivia y Ecuador tenían regímenes militares. En aquel año se habló de una coalición de gobiernos democráticos. En 1973 existía un gobierno socialista, el de Chile; uno demócratacristiano, el de Venezuela; uno conservador, el de Colombia; uno militar-nacionalista de derecha, el de Bolivia; y otro militar de izquierda, el de Perú.

En relación a la denuncia por los intentos de aislar a Chile, véase el Discurso de Allende en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 4 de diciembre de 1972, en *Salvador Allende y América Latina. 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, Casa de América, México, 1978, pp. 148-162.

<sup>673</sup> La compilación de las alocuciones del Presidente Allende y los encuentros con los medios de comunicación durante la gira en *Salvador Allende y América Latina. 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, Casa de Chile, México, 1978.

refiere a Chile. El objeto del texto, como allí mismo se expresa, es *“considerar la situación planteada por la presencia de un Estado en la vía socialista entre los miembros signatarios del Acuerdo de Cartagena”*, concluyéndose que eso no debería impedir el proyecto de integración<sup>674</sup>.

Más aún, el Embajador de Chile en Caracas, Luis Henríquez Acevedo, informó a la Cancillería que en la revista *Semana*, publicada en la capital venezolana, aparecía un artículo tremendamente favorable a la gira presidencial de Allende. Bajo el título *“Chile no está aislado”* el texto emprendía un certero ataque contra los detractores del Primer Mandatario chileno. Finalmente, se hacía un positivo reportaje al proceso chileno y se destacaba la personalidad de Allende como un hábil e inteligente político<sup>675</sup>.

Posteriormente, en abril de 1972, el Presidente de México, Luis Echeverría, efectuaría una visita oficial a Chile, que contribuiría a fortalecer la imagen internacional del gobierno de Allende<sup>676</sup>.

La gira presidencial del Primer Mandatario por los países andinos, a excepción de Bolivia –en ese momento en plena conmoción política- fue sin lugar a dudas una oportunidad para reafirmar la orientación latinoamericanista del gobierno chileno, pero también para salir al paso del pretendido aislacionismo en que estaba cayendo su administración. Posición que fue recogida en el discurso de la delegación chilena ante el II Período ordinario de sesiones de la asamblea general de la OEA, en 1972:

*“En el plano latinoamericano, desarrollamos también esfuerzos mancomunados con países hermanos para darle cada vez mayor importancia al Pacto Andino, cuyos avances saludamos con optimismo, y cuyo éxito está ligado al logro de nuestros comunes*

---

<sup>674</sup> Telex N° 121 y Oficio Confidencial GM/DE N° 403, de la Embajada de Chile en Venezuela al gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Caracas, 13 de agosto de 1971, foliado 3660. ARHMINRECh.

La tesis central señala que: *“La presencia de un país socialista en el Acuerdo de Cartagena no implica necesariamente la imposibilidad de encontrar fórmulas para una aceptable participación de Venezuela en el proceso de integración en el Area Andina. En el plano teórico una economía socialista puede marchar hacia la integración con una economía capitalista siempre y cuando esa integración no esté basada en la liberación del comercio”*.

<sup>675</sup> Carta de la Embajada de Chile en Caracas al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, 10 de septiembre de 1971, Oficio Ordinario R(076-400), RIA N° 482/317, foliado 31064, ARHMINRECh

<sup>676</sup> *La Nación*, 12 de octubre de 1972, p. 3.

*propósitos de desenvolvimiento económico dentro del marco de la ALALC*,<sup>677</sup>

Ahora bien, esta reafirmación del esfuerzo integrativo que apoyaba el Chile de la Unidad Popular, debe ser entendido dentro del marco de la lucha este-oeste, y como una idea que vendría a superar la “*inconsistencia de la supuesta solidaridad hemisférica y las relaciones de dependencia*” que se le imponían a América Latina. En otras palabras, el Pacto Andino debe ser colocado –como lo sostuvo el Canciller Almeyda- en la perspectiva amplia que imponía la ideología de los detentadores del poder: como uno de los engranajes, junto al Consenso de Viña del Mar (1969) y CECLA, entre otros; destinados a fortalecer la lucha continental para superar el atraso, el subdesarrollo y la dominación de los Estados Unidos en la subregión<sup>678</sup>.

Entretanto, las respectivas declaraciones conjuntas, suscritas al más alto nivel político de la región, recogieron la firme voluntad de seguir avanzando en el proceso de integración andina<sup>679</sup>.

Todo lo gestionado en temas de integración durante la época de Allende, fue expuesto por el Primer Mandatario en el marco de la UNCTAD III celebrada en Santiago, y considerado por un especialista del período como *el más grande éxito* de Chile ante los organismos internacionales. La ocasión permitió reiterar la decidida voluntad política de integración de su gobierno, a la vez que sirvió para enfatizar que el proyecto se hacía como una experiencia autóctona, basada en el más absoluto respeto al pluralismo ideológico y al legítimo derecho que cada país tenía de adoptar las estructuras internas que estimase más convenientes<sup>680</sup>.

<sup>677</sup> Discurso del Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile y presidente de la delegación de Chile, Aníbal Palma, ante el II Período ordinario de sesiones de la OEA, *Aerog-Telex E-R, Telex GM N-84, Resutalex 79, Gabinete Ministro, 13 de abril de 1972*, ARHMINRECh.

En similar perspectiva de apoyo a la integración, *Cfr. Op. Cit.*, nota 669, p. 153-154.

<sup>678</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el III Período Ordinario de Sesiones de la OEA, *Oficio Ordinario, R (001-299), 1973, OEA*. ARHMINRECh.

<sup>679</sup> Las Declaraciones Conjuntas de Chile con Ecuador, 26 de agosto de 1971; Colombia, 26 de agosto de 1971; y Perú, 3 de septiembre de 1971, calificaban el esfuerzo de la integración como “*impostergable*”, a la vez que daban su “*decido apoyo*”, “*total respaldo*” y “*reiterada y decidida adhesión*” a los instrumentos de la integración. Parte de los textos en Mensaje Presidencial de S. E. el Presidente de la República, 21 de mayo de 1972.

<sup>680</sup> *Discurso del Presidente Salvador Allende, en la Ceremonia inaugural de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 13 de abril de 1972, Santiago de Chile*. Algunos párrafos destacados se remitieron a la Embajada de Chile en Washington, en *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Organismos Internacionales, Telex DRI N° 70, 1972*, ARHMINRECh.

**c) Aproximación y distanciamiento del Pacto Andino.**

El Primer Mandatario no dejó pasar ocasión para referirse positivamente a la existencia y la política del Pacto Andino. Uno de esos momentos ocurrió al aprobarse, durante los primeros meses del gobierno de la Unidad Popular, y con el decidido apoyo de Chile, la llamada Decisión 24, relativa al régimen Común Andino de Tratamiento a los Capitales Extranjeros. Lo anterior se hacía en virtud de que el Tratado de Cartagena institucionalmente establecía un sistema de desgravación automático para la universalidad de los productos en un plazo de diez años, comprometiéndose al establecimiento de un arancel externo común y a la adopción de normas también comunes para las inversiones foráneas, como se indica en su artículo 27.

Es bueno recordar que años antes en la UNCTAD III, realizada en Chile en 1972, por mencionar un hecho económico relevante, se debatió el tema como bien lo recuerda Miguel Wioncsek<sup>681</sup>.

Sin entrar a analizar las normas contenidas, la Decisión 24 comprendía disposiciones sobre nacionalidad de las industrias susceptibles de recibir préstamos, campos operacionales y, consecuentemente, actividades reservadas a las empresas nacionales. Las empresas extranjeras establecidas o por establecerse en el grupo andino e interesadas en las ventajas derivadas del Acuerdo de Cartagena deberían aceptar la obligación de transformarse en los plazos que se indicaban en empresas mixtas, según definición del Acuerdo; autorización para transferir al exterior divisas hasta el 14% de las utilidades netas comprobadas de las inversiones extranjeras directas, etc.

El arancel externo común y el tratamiento a los capitales extranjeros serían con posterioridad a 1973 la piedra de tope entre Chile y sus asociados.

Cualquiera que se la consideración jurídico-económica que se pudiera hacer a este conjunto de normas, ellas tenían conscientemente la intención de presentar unidas ante el poderío de los inversionistas, una capacidad negociadora mayor, que en forma individual la experiencia indicaba no había sido posible conseguir<sup>682</sup>.

<sup>681</sup> Wioncsek, Miguel: *Inversiones y tecnología extranjera en América Latina*, México, 1971.

<sup>682</sup> *Ibidem*, pp. 127-130. Este autor demuestra que la Decisión 24 fue el resultado de una definición precisa sobre un propósito logrado a pesar de las dificultades opuestas, y que comprometía a los países miembros de una acción conjunta sin vacilaciones para darle fuerza necesaria para obtener el respeto de los restantes países.

Para Chile, la Decisión aseguraba no sólo que las ventajas de la ampliación del mercado favorecían principalmente a las economías signatarias, sino que también consultaban un proceso de progresiva recuperación nacional de las más importantes actividades económicas que se encontraban bajo propiedad foránea<sup>683</sup>. La aprobación de esta política fue transformada por el gobierno chileno en una prueba acerca de lo correcto de su política de nacionalizaciones.

Como lo afirmaba un agente de la diplomacia chilena los beneficios que generase la subregión debían ser primordialmente para ella:

*“Nuestra es la integración y nuestros son los beneficios”*

*“No se trata de rechazar la inversión extranjera (...) se trata de establecerle reglas que defiendan nuestros intereses y nuestra propia concepción, inherente a nuestra soberanía política, sobre el desarrollo económico y, al mismo tiempo, velar porque ciertas prácticas del pasado no se repitan en el futuro”<sup>684</sup>*

Para el Canciller Almeida, este régimen buscaba corregir aquella práctica habitual que había mostrado la inversión extranjera en el pasado, cual era ofrecer un mismo aporte a distintos países y hacerlos competir los unos contra los otros, impulsándolos a otorgar cada vez mayores ventajas y concesiones con el objeto de captar esa inversión foránea. La idea era entonces impedir esta práctica y erradicar todos aquellos mecanismos indebidos que habían caracterizado la concurrencia y acción de la inversión extranjera.

La propuesta de que el capital foráneo y las transnacionales eran la causa de la dependencia y del atraso de América Latina, se observa en un

<sup>683</sup> Vera Castillo, Jorge: *Op. Cit.*, nota 541, p. 68.

<sup>684</sup> Discurso pronunciado por el Presidente de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Juan Somavía, al inaugurar la sesión constitutiva del Comité Asesor Económico y Social, ST. N° 1409-A, 3 de marzo de 1971, ARHMINRECh. El mismo funcionario, Secretario Ejecutivo ALALC y Pacto Andino, desarrolló para su repartición un documento explicativo, *Pacto Andino. Comunidad de Esfuerzos*, sin señas de catalogación. ARHMINRECh. La primera frase con la que comienza la cita es muy similar a otra que dice el Canciller Almeyda con motivo de la entrada en vigencia de la Decisión 24 en Chile: *“La integración subregional debe hacerse en beneficio de la Subregión”*, en Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el acto solemne realizado en la Cancillería con ocasión de la puesta en vigencia del Estatuto Común del Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino, en Documento ST N° 1463, S. E., 1 de julio de 1971. ARHMINRECh.

La reunión se celebró en Lima por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, entre el 14 y el 31 de diciembre de 1970.



memorándum que dirigiera un funcionario diplomático al Canciller Almeyda, ahí se decía que: *“Si algún símbolo fuera necesario para visualizar las formas encubiertas y veladas o evidentes y visibles en que se expresa la dominación del sistema imperialista sobre los países subdesarrollados; este símbolo son las empresas transnacionales”*<sup>685</sup>.

Se buscaba entonces que las ventajas y la dinámica industrial que se generase en la Subregión no se concentrara en los inversionistas extranjeros, sino que favoreciera a las grandes mayorías nacionales. En todo caso, y para este aspecto, la actitud descrita tendrá su contracorriente tiempo después con la llegada de los militares al poder, quienes optaron por una decisión que privilegiara el capital extranjero, tema que abordaremos más adelante.

La puesta en vigencia de la Decisión fue interpretada, que duda cabe, bajo la óptica ideológica del gobierno, como una claro golpe para sacudirse la dependencia económica de los capitales extranjeros, algo que se insertaba plenamente en las bases fundaciones del Pacto, pero cuyo significado era para Chile absolutamente distinto. Lo que notamos es que su uso, por parte de la cancillería, no colisionaba con la legitimidad del grupo, sino que se ubicaba plenamente en él. Pero a la vez, se podía acentuar la especificidad del proceso chileno. Como lo dejó establecido el Canciller Almeyda, debido a la naturaleza misma del proceso revolucionario que impulsaba el gobierno, las condiciones en las que se aceptaría la inversión foránea serían más limitativas que las resultantes del régimen acordado<sup>686</sup>.

La cancillería puntualizaba la dimensión interna de la política chilena, y su diferencia con la de los Estados socios del Pacto, pero sin que ello implicara la fractura del marco que le daba legitimidad a la medida.

Pero tanto o más importante que su contenido económico, para la Unidad Popular lo eran las implicancias políticas ya que al multiplicar los lazos recíprocos entre los países comprometidos en el Acuerdo de Cartagena y hacerlos más interdependientes entre sí, se entorpecía correlativamente

<sup>685</sup> Memorandum de Juan Somavía, Secretario Ejecutivo ALALC y Pacto Andino dirigido a Clodomiro Almeyda, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 27 de abril de 1973, primer párrafo. ARHMINRECh.

<sup>686</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el acto solemne realizado en la Cancillería con ocasión de la puesta en vigencia del Estatuto Común del Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino, en *Documento ST N° 1463, S. E., 1 de julio de 1971*. ARHMINRECh.

cualquier intento de separar a Chile del resto de esos países, y se les inducía a tener que aceptar el principio del *pluralismo ideológico*, como supuesto político del funcionamiento del Pacto Andino.

A poco de terminar abruptamente el gobierno de Allende, el canciller Orlando Letelier le señalaba al oficialista diario *La Nación*, que el Pacto Andino era un instrumento fundamental para el desarrollo del país, y que al interior se daban relaciones especialmente buenas en lo económico y comercial<sup>687</sup>.

Si bien creemos que el gobierno adhería a la idea del Pacto Andino, sus problemas vinieron por la manera en que se insertaba dentro de los mecanismos del proyecto de la integración. En efecto, los imperativos políticos internos del gobierno de Allende, abocado a una transformación radical de la sociedad chilena, provocaron una grave crisis económica que al final habría de sacrificar la participación del país en la integración subregional, convirtiéndose Chile de *país líder a país marginal*, como acertadamente señala Gustavo Lagos<sup>688</sup>.

En todo caso, no compartimos del todo la afirmación de Fernando Huerta, quién señala que la Unidad Popular habría mostrado un desinterés marcado por la integración, comprensible dentro del todo de su política interna. Si bien, Allende se encontraba comprometido en la *vía chilena hacia el socialismo*, y probablemente los imperativos internos condicionaron el cumplimiento de los acuerdos derivados de la integración; eso no significa que al proyecto no se le hubiese prestado la valorización adecuada. De hecho, la revisión documental del período demuestra que son bastantes no sólo los discursos que en pro de la integración hizo el Primer Mandatario, sino que además la documentación diplomática disponible, entre ellas varios oficios reservados y confidenciales, y pautas de trabajo que se propusieron; revelan un sincero interés, al menos lírico, por el esfuerzo integrativo. Por lo demás, y como el propio gobierno lo reveló, entre 1971 y 1972 las relaciones de Chile con los países del Grupo Andino persiguieron esencialmente objetivos de carácter político, pero para 1973 se imponía la búsqueda de una importancia comercial e industrial de Chile dentro del Pacto. Ese objetivo es el que se vio

<sup>687</sup> *La Nación*, 5 de agosto de 1973.

<sup>688</sup> Lagos, Gustavo: "*Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal*", *Revista Mensaje*, diciembre, 1972, pp. 692-695.

alterado debido a la primacía –como bien lo señala éste autor- de los aspectos internos, pero no la adhesión al espíritu del Acuerdo de Cartagena.

Uno de los hechos objetivos que revelan las dificultades que empezó a experimentar Chile para cumplir con su adhesión al mercado común sucede como producto de la Decisión Nº 57, de junio de 1972. La Comisión del Grupo establecía el primer programa sectorial de desarrollo industrial de acuerdo con el principio de lograr un desarrollo planificado en conjunto para la subregión. La industria metalmecánica, con excepción de la industria automotriz, quedó sometida en virtud de tal decisión a un desarrollo programado por los cinco gobiernos, los cuales asignaron de común acuerdo una inmensa gama de productos industriales a los cinco países componentes del grupo, lo que significaba que cada país debía realizar estudios de factibilidad e inversiones, e iniciar la producción en los distintos campos que se les habían asignado<sup>689</sup>.

Si bien, Chile era uno de los países más adelantados del Grupo Andino en materia metalmecánica, las tareas que tenía para cumplir las metas asignadas eran verdaderamente gigantescas, ya que no sólo debería iniciar nuevas producciones sino también aumentar el tamaño de sus plantas para abastecer un mercado siete veces superior a la población que tenía en ese entonces.

Tales compromisos debían cumplirse cuando Chile padecía una de las más grandes crisis económicas de su historia. En efecto, el delicado momento del sector industrial desde 1972 debilitó la capacidad de realizar un programa de exportaciones. El mantenimiento de tasas de cambio, que significaban una importante sobrevaluación del escudo (moneda chilena de aquellos años), desincentivó las exportaciones. Al mismo tiempo, los problemas que enfrentaba la balanza de pagos producido, entre otras razones, por la caída del precio del cobre –la llamada *Viga Maestra* de la economía chilena- y las altas importaciones agrícolas, perjudicó las posibilidades de intercambio en el área andina.

---

<sup>689</sup> Dentro de tal acuerdo a Chile le correspondía un conjunto de productos del campo electro-mecánica pesada como generadores y motores, rectificadores, transformadores, prensas mecánicas, fresadoras para metales, brocas para minería, equipo ferroviario, bombas centrífugas y turbo-bombas, aparatos de corte mayores de 1.000 voltios, compresores herméticos para refrigeración, instrumental médico-quirúrgico, etc. Véase *Decisión Nº 57 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena*, Texto Oficial y acuerdos, *El Informativo de la ALALC*, año III, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1972. El Anexo I de la Decisión Nº 57, su sola enumeración ocupa 8 páginas del documento oficial.

Dentro de este contexto el 27 de octubre de 1972, el Gobierno de la Unidad Popular decidió acogerse a las disposiciones de los artículos 24 y 25 del Tratado de Montevideo y aplicar cláusulas de salvaguardia a sus importaciones provenientes de la ALALC, invocando razones de desequilibrio de su Balanza de Pagos Global.

Lo anterior, aparece reflejado en los datos estadísticos que muestran como se movía el comercio exterior chileno en relación a los países miembros del Pacto Andino y con el resto del continente. Para 1972, la importación era de US\$ 58 millones y aumentó para 1973 a US\$ 62,9 millones, mientras que las exportaciones bajaron en igual período de US\$ 27 millones a US\$ 23,3 millones. Se observa claramente el carácter deficitario del comercio con la Subregión Andina que afectaba negativamente la balanza de pagos<sup>690</sup>.

Por otro lado, resultaba que el porcentaje del comercio chileno con el Pacto Andino fue, en promedio, para el período 1970-1973, de un 3,5%; es decir un volumen bastante reducido del comercio internacional chileno.

No queremos exagerar los hechos, sólo pretendemos situarnos dentro de la realidad socio-económica y política del país, que está mucho más allá de cualquier interpretación ideológica, porque los hechos económicos, las realidades socio-económicas tienen un peso propio; un peso específico que prevalece aún sobre las más líricas declaraciones revolucionarias.

La invocación de las cláusulas de salvaguardia movilizó a la Cancillería, ya que algunos países signatarios de Acuerdo de Cartagena manifestaron que tal actitud significaba el alejamiento de Chile del Pacto Andino y de la ALALC. Por ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores envió una carta a la Secretaría del organismo donde afirmaba que era absolutamente falsa esa suposición, y junto con explicar los motivos de la solicitud, reafirmaba enfáticamente su permanente apoyo a la causa de la integración. Por último apuntaba el texto de la declaración que:

*“No es esta la primera vez que se busca crear dificultades a la presencia dinámica de Chile en el Grupo Andino y la ALALC. Con objetivos políticos claros, voceros habituales movilizan opiniones*

---

<sup>690</sup> Banco Central de Chile. Dirección de Políticas Financieras. 1970-1973.

*contrarias a los intereses de nuestro país y a los planteamientos de independencia y acción soberana que la integración, especialmente andina, impulsa”.*

*“Chile no esta aislado de América Latina ni lo estará, porque entiende que su proceso de cambios debe desarrollarse inserto en una realidad geográfica y social que le es propia, y donde el diálogo se da fructífero en un marco de pluralismo y respeto”<sup>691</sup>*

Si bien es cierto que con anterioridad diversos países habían recurrido a ellas, lo habían hecho dentro de la ALALC; ahora era la primera vez que un país del Pacto Andino aplicaba tales cláusulas. Con ello, se retrasaba la incorporación de Chile a algunos programas vitales del Pacto, y se ponía fin al liderazgo que había mostrado el país con la integración del pacífico-andino.

Con lo anterior se rompía con una tendencia inaugurada en 1960, el reconocimiento de las sucesivas administraciones sobre la necesidad de impulsar la integración económica, como acertadamente dice un autor:

*“(...) por una extraña paradoja histórica, un Gobierno “revolucionario” coloca a Chile en una posición marginal dentro del Grupo Andino y de ALALC, reconociendo internacionalmente que su situación económica es de tal naturaleza que las importaciones de países de ALALC y del Grupo Andino agravarían el desequilibrio de su Balanza de Pagos”<sup>692</sup>*

En segundo lugar, el gobierno de Allende estaba profundamente comprometido con la estrategia de desarrollo de relaciones políticas y económicas con la Unión Soviética y otros países socialistas (Cuba, China, Corea del Norte, la República Democrática Alemana y otros países). A mediano plazo, el establecimiento de estrechas relaciones con estos países ponía en

---

<sup>691</sup> Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaria Ejecutiva para los asuntos de la ALALC, firmada por Juan Somavía, fechado el 9 de noviembre de 1972 en Santiago de Chile, *Telex SEA N° 67, ARHMINRECh*. Véase también *Remitelex 275, U-SEA 276, de Embajada de Chile en Bogotá, 11 de noviembre de 1972 a Secretaría de la ALALC*, que reproduce cable de agencia de noticias UPI, de 10 de noviembre, donde recogiendo declaraciones de voceros del gobierno colombiano se establecía que la solicitud de la cláusula de salvaguardia, no significaba que Chile se retiraba del Pacto Andino o de la ALALC.

tela de juicio la viabilidad de la continuación chilena en el Acuerdo de Cartagena, cuyos demás miembros no participaban de este tipo de orientación. En la medida que buscaba en los países socialistas sus bienes de capital, créditos, tecnología, el gobierno estaba alejando a Chile, aún sin plantearlo explícitamente, del Pacto Andino.

En el mediano plazo, por último, la diversidad de los sistemas económicos propiciados por el régimen chileno y los otros gobiernos, debían producir la crisis de la integración.

*“(...) el Presidente Allende, en Chile, ...tendría que saber que la economía socialista, que pretendía establecer en el país no es compatible con un proceso de integración con regiones política y económicamente diferentes, como ya se había declarado respecto de Cuba”<sup>693</sup>*

La primacía de los factores políticos, una política exterior de orientación socialista, inspirada en el marxismo, debía llevar a una progresiva realineación internacional de Chile con consecuencias económicas. En una primera etapa, esta realineación debía ser hacia una posición *tercermundista*, para más adelante acentuar la orientación propiamente socialista de la relaciones internacionales que fue interrumpida con la llegada de la dictadura militar.

#### **d) La estrategia chilena frente al Pacto Andino para 1973.**

Para 1973, el gobierno de Allende estimaba que los objetivos políticos que se tuvieron en vista durante los primeros años en el poder se estaban cumpliendo satisfactoriamente. En otras palabras, los intentos de aislar y bloquear la experiencia chilena de construcción de socialismo habían obligado al país a concentrarse fundamentalmente en cinco líneas de acción, las que fueron definidas en un documento confidencial: a) La implantación del pluralismo ideológico como base de las relaciones dentro del Grupo Andino, principio que se proyectó en forma dinámica en cuanto se reconoció que las

---

<sup>692</sup> Lagos, Gustavo: *Op. Cit.*, nota 688, p. 695.

<sup>693</sup> Otárola Aqueveque, Waldo: *“La integración latinoamericana como experimentación constante”*, *Revista de la Universidad Católica de Valparaíso*, tomo II, 1978, p. 277.

diferencias en las orientaciones políticas no eran obstáculos para desarrollar una colaboración estrecha en aspectos económicos precisos; b) La aceptación de compatibilidad entre el esquema chileno y los mecanismos del Acuerdo de Cartagena, desde el punto de vista pragmático y no en términos teóricos. Chile había reiterado que no tenía intención de utilizar los mecanismos de una economía en marcha hacia el socialismo para obtener ventajas indebidas del mercado andino; c) La búsqueda de solidaridad en el Pacto Andino frente a hechos externos que afectaban a Chile; situaciones tales como la renegociación de la deuda externa, los embargos sobre el cobre chileno, las operaciones de las transnacionales en Chile, y la aplicación de criterios políticos en el otorgamiento de préstamos por parte de los organismos internacionales de financiamiento; d) La influencia conceptual chilena en las orientaciones globales del Grupo Andino, así por ejemplo, el tratamiento común al capital extranjero, el estatuto sobre empresas auténticamente multinacionales, la proyección externa del Pacto Andino como conjunto, la definición de una fisonomía autónoma para la CAF, etc., situaciones que reflejan una importante receptividad de las ideas emanadas desde Santiago; e) El estrechamiento de las relaciones bilaterales, en las que se enmarcan las visitas de Allende a Perú, Colombia y Ecuador; la creación de Comisiones Mixtas, entre otras iniciativas<sup>694</sup>.

Sin embargo, para poder consolidar dichos objetivos en el futuro se hacía necesario nutrirlos y sustentarlos en hechos económicos. Así, surgía la conveniencia de desarrollar una estrategia para 1973 que, fundamentada en los logros ya adquiridos, permitiese acrecentar e impulsar la presencia de Chile en los demás países andinos. La misma –por las orientaciones de dichos países– no resultaría de la búsqueda de afinidades políticas o de enfoques ideológicos semejantes, sino que debía centrarse en la capacidad de Chile para tener importancia comercial e industrial dentro del Pacto Andino.

Una muestra de lo anterior, así como del apoyo que daba a Chile al Pacto Andino, ocurrió en marzo de 1973, cuando Santiago fue la sede de la V

---

<sup>694</sup> Política para el Grupo Andino para 1973, *Documento Confidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALALC, 10 de noviembre de 1972*, ARHMINRECh. El texto, con otras explicaciones, fue remitido al Orlando Letelier, Embajador de Chile en Washington, el 9 de mayo de 1973, debido a su nombramiento como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Documento ARHMINRECh

Reunión de la banca comercial de los países de la ALALC, hasta donde concurrieron, en representación del Gobierno los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y el propio Presidente de la República<sup>695</sup>.

No obstante, el mismo documento señalaba que a pesar de un aumento considerable de las exportaciones chilenas a la subregión, que pasaron de US\$ 10 millones en 1969 a US\$ 26 millones en 1971, éstas se estaban viendo limitadas por el efecto que tenía en la economía del país el desarrollo del proyecto socialista allendista.

De este modo, la fuerte demanda interna y el mantenimiento de determinados niveles cambiarios había producido un estancamiento de las exportaciones para el primer semestre de 1972. Por otra parte, la situación de los niveles cambiarios y la tasa de inflación interna habían resultado en una fuerte presión para importar; presión que se hacía particularmente evidente en el caso de los países andinos por las reducciones arancelarias pactadas con ellos.

En el terreno industrial era poco lo que se avanzó. A pesar de los intensos contactos bilaterales, en la práctica no se había logrado concretar ninguna nueva empresa binacional con otros países andinos<sup>696</sup>. A ello, debemos agregar una compleja situación de divisas que hacía difícil para el gobierno desarrollar una política de presencia industrial chilena en el Pacto Andino, por cuanto ello llevaba necesariamente involucrado exportaciones de capital destinadas a inversiones conjuntas. A los fenómenos señalados resulta necesario añadir un progresivo y marcado desinterés del sector empresarial tradicional chileno por exportar o concebir empresas conjuntas dentro del Pacto Andino.

Toda la situación descrita había obligado a Chile a tomar la decisión de aplicar las cláusulas de salvaguardia, a la que hemos hecho mención más arriba.

Pero no todo se reducía al ámbito económico. En efecto, la serie de dificultades experimentadas a las que hemos hecho mención tenían una lectura

---

<sup>695</sup> *La Nación*, 12 de marzo de 1973, p. 3.

<sup>696</sup> Las únicas dos existentes, y funcionando hasta ese momento, eran ECUATUN y Aceros Andec en Ecuador, pero que se gestaron con anterioridad al Acuerdo de Cartagena.



política, tal y como lo expresaba una análisis del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile:

*“(...) ya está surgiendo la idea de que será en el campo de la integración económica donde se podrá medir la mayor o menor capacidad, iniciativa y eficiencia de un sistema de organización vinculado a esquemas socialistas y aquellos que se fundamentan en el desarrollo de la empresa privada”<sup>697</sup>*

Vale decir, el desempeño que mostrara Chile en materia económica se tomaría como índice de la eficiencia relativa que adquiriría una economía *en marcha hacia el socialismo*. Desde tal punto de vista, los aspectos económicos del Pacto Andino tenían también una importante prioridad política.

La serie de medidas propuestas desde la Secretaría de la ALALC, y que aparecen detalladamente explicadas en el documento confidencial, no obstaba para que el SEREX, en consulta con el Banco Central y CORFO presentara al Comité Económico un programa específico destinado a impulsar con carácter prioritario la presencia comercial e industrial de Chile en el Pacto Andino<sup>698</sup>.

Para agosto de 1973, en una nueva Conferencia de Cancilleres del Pacto Andino celebrada en Lima, el hecho más destacable fue el acuerdo suscrito por Chile y Venezuela para crear una Comisión Mixta de Cooperación de alto nivel, que concretaba la declaración de diciembre de 1972 en orden a impulsar una creciente vinculación bilateral y que fue recogida con beneplácito por la prensa del continente<sup>699</sup>.

A pesar de las estrategias propuestas, para fines de agosto de 1973 la situación política y social que afectaba a Chile, comenzaba a desviar la atención del proyecto de integración, y tendría su hora más trágica en la

<sup>697</sup> Política para el Grupo Andino para 1973, *Documento Confidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALALC, 10 de noviembre de 1972*, p. 5 ARHMINRECh

<sup>698</sup> La Secretaría Ejecutiva de Relaciones Exteriores (SEREX) era considerado como un auténtico “*ministerio paralelo*”, con el cual el Gobierno había esquivado al cuerpo tradicional. Su personal eran simpatizantes del gobierno de la Unidad Popular, no procedían del personal de la Cancillería, sino que era personal contratado a partir de otros organismos en calidad de “*comisión de servicios*”. Con este sistema se formó una instancia administrativa con personas que seguían determinadas pautas ideológicas y que actuaban de hecho en la ejecución de la acción exterior de Chile.

mañana del 11 de septiembre, cuando aviones de la Fuerza Aérea de Chile recibieron órdenes de bombardear La Moneda, el Palacio de Gobierno. Con ello, no sólo el proyecto político interno se interrumpía dramáticamente, sino que también la acción exterior de Chile tendría un auténtico giro copernicano, que no sólo afectaría su participación en el proyecto integrativo latinoamericano.

### ***E. El quiebre de la democracia en Chile.***

El 11 de septiembre de 1973, cerca de las 8 de la mañana el Presidente de la República, Salvador Allende G., comunicaba por intermedio de la radio Agricultura que la Armada había aislado a la ciudad de Valparaíso y que se encontraba ocupada. Esto significaba una rebelión abierta contra el gobierno legalmente constituido, que se encontraba amparado por la ley y la voluntad de la ciudadanía. Minutos después de que habló Allende, dos aviones Hawker-Hunter, derribaron con cohetes las torres transmisoras de las radios Portales (emisora de Allende), Corporación y Magallanes.

En el Ministerio de Defensa, se instaló una especie de estudio, y desde ahí se informaron los golpistas que debido a la grave crisis social y moral, al ambiente de enfrentamiento que vivía el país y al constante incremento de grupos paramilitares cercanos al gobierno de Allende; el Presidente de la República debía proceder a la inmediata entrega de su cargo a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.

El Bando N° 1, emitido por los militares impelía al desalojo del Palacio de La Moneda antes de las 11 de la mañana, de lo contrario sería atacado por la Fuerza Aérea de Chile. Los trabajadores debían permanecer en sus puestos de trabajo, quedándoles terminantemente prohibido abandonarlos. De hacerlo, serían atacados por fuerzas de tierra y aire.

Los pormenores giran fundamentalmente en torno a intentar negociar, cosa que las Fuerzas Armadas no aceptan y exigen la rendición incondicional, ofreciéndole a Allende un avión para salir del país junto a su familia.

---

<sup>699</sup> *El Nacional*, 4 de agosto de 1973; *El Globo*, 4 de agosto de 1973; *El Nacional*, 5 de agosto de 1973, que contiene el texto completo del documento final. Véase también *Documento DOI/ N° 571/428, foliado 49517*. Dirección de Organismos Internacionales, Acuerdo de Cartagena. ARHMINRECh

En las cintas que existen sobre las conversaciones desde los puestos de mando, se señala que la Fuerza Aérea programó el ataque para las 11:40. Este era peligroso, pues el objetivo –el Palacio de Gobierno- se encontraba en una zona congestionada, pleno centro de la ciudad de Santiago y, además, desde el 4 de junio de 1932, en los primeros días de la República Socialista, ningún avión de la Fuerza Aérea había sobrevolado la capital amenazando la sede del Ejecutivo.

Cerca del mediodía de ese 11 de septiembre de 1973, se lanzó el primer cohete. Luego, el segundo Hawker-Hunter, que venía a un minuto de distancia hizo lo mismo; pasando cuatro veces cada uno. En total 19 cohetes explotaron en La Moneda, todos en el blanco definido.

Entretanto, los golpistas dirigieron la país una serie de Bandos, en los cuales, junto con instruir a la población acerca de cómo debía ser su comportamiento, explicaban las razones de su accionar y señalaban la ruta a seguir en el futuro.

Interesa especialmente el Bando N° 5, ya que señala las razones, que a juicio de los integrantes de la Junta de Gobierno, motivaron la deposición del Presidente Allende el que señalaba que:

- 1) El Gobierno de Allende había incurrido en una grave ilegitimidad demostrada al quebrantar los derechos fundamentales de libertad de expresión, de enseñanza, derecho de reunión, de huelga, de petición, de propiedad y derecho a una digna y segura subsistencia.
- 2) Que el mismo Gobierno había quebrantado la unidad nacional, fomentando artificialmente una lucha de clases estéril, y en muchos casos cruenta.
- 3) Que también reiteradamente había quebrado el mutuo respeto que se deben entre sí los Poderes del Estado, dejando sin efecto las decisiones del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República.
- 4) Que el Presidente de la República había mostrado al país que su autoridad personal estaba condicionada a las decisiones de comités y directivas de partidos políticos y grupos que le

acompañaban, lesionando su imagen de máxima autoridad que la Constitución le asignaba

- 5) Que existía en Chile anarquía, asfixia de libertades, desquiciamiento moral y económico.
- 6) Que había suficientes antecedentes como para concluir que estaba en peligro la seguridad interna y externa del país, que se arriesgaba la subsistencia e independencia del Estado de Chile y que la mantención del gobierno era inconveniente para los intereses de la República y de la soberanía nacional.
- 7) Que esos mismos antecedentes eran, a la luz de la doctrina clásica que caracteriza el pensamiento histórico de los militares, suficientes para justificar la intervención y deponer al gobierno inicialmente legítimo, que había caído en la ilegalidad flagrante.

En la tarde del martes 11 de septiembre de 1973, se había consolidado el golpe de Estado. Se producía la rendición de los ocupantes de La Moneda, aunque quedaban focos de resistencia en Santiago y otros lugares, desde los cuales disparaban francotiradores. Los cordones industriales que rodeaban la capital, y que debían cumplir la consigna de la Unidad Popular de que debía *“hacerse de toda fábrica una fortaleza”* no se movieron.

Ya había trascendido el suicidio de Allende y, además, todos los dirigentes de alguna importancia que hubieran podido encabezar una eventual resistencia, fueron detenidos, estaban asilados en alguna legación diplomática, se ocultaron, o, fueron asesinados.

Aún no se reestablecía la normalidad, pero se ponía fin al gobierno de la Unidad Popular. En las provincias, también se impuso el golpe de Estado y con el derrocamiento de Salvador Allende se cerraba el período de vigencia de la Constitución de 1925.

Teniendo controlado la situación del país, en Santiago los Comandantes en Jefe y General Director de Carabineros, se reunieron por la tarde en la Escuela Militar para constituirse formalmente en una Junta de Gobierno, designando presidente de ella al General de Ejército, Augusto Pinochet –por ser la institución más antigua- según dice el Decreto Ley N° 1 de ese día “(...)

*con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada". Agrega, "(...) a causa de un proceso de destrucción sistemático e integral de los elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo".*

Asimismo, en el mencionado Bando N° 5, se puntualiza que el gobierno de Allende, aunque inicialmente legítimo, había incurrido en ilegitimidad de ejercicio, demostrada al desconocer los derechos fundamentales (expresión, enseñanza, huelga, propiedad, etc.) al quebrantar la unidad nacional, y al mostrarse incapaz de mantener la convivencia entre los chilenos. Además, al colocarse al margen de la Constitución, en razón del desacato a las decisiones de los demás Poderes del Estado, y al arruinar, en fin, la agricultura, el comercio y la industria del país.

En virtud del DFL 527, de 20 de junio de 1974, el General Augusto Pinochet Ugarte recibió la función de "Jefe Supremo de la Nación", por lo cual pasaba a ser la autoridad principal del país. El 16 de diciembre del mismo año, por DFL 807 es proclamado "Presidente de la República de Chile."

Al parecer, estas mutaciones en la denominación del titular del Poder Ejecutivo obedecían a las pugnas de grupos en el interior de los partidarios de la dictadura. Los sectores que propiciaban un sistema autoritario-corporativista habrían impulsado la primera denominación, que representaba reminiscencias del franquismo o el Régimen francés de Vichy, sus oponentes neo-liberales el retorno al título tradicional.

Como sea, y por cerca de casi dos décadas, Pinochet gobernó casi sin oposición. Las claves de ello se encuentran en una combinación de represión masiva con innovación económica. Al igual que otros jefes castrenses que encabezaron gobierno burocrático-autoritario, en otras partes del continente, Pinochet se apoyó en una coalición de capitalistas, tecnócratas, y sobre todo, militares. Al respecto podemos decir que, pese a su permanencia por 17 años a la cabeza de la dictadura y de su rechazo a toda autoridad civil, los oficiales de las Fuerzas Armadas nunca dejaron de insistir en su apoliticismo y en proclamarse rigurosamente profesionales. Así, con contadas excepciones, los militares demostraron una completa obediencia hacia Pinochet y rehusaron

porfiadamente negociar con la oposición. Esta estricta separación de la esfera militar de la sociedad civil y de la política, virtuosa en un régimen democrático, fue en ese momento un obstáculo para la redemocratización.

No es un misterio que la Junta Militar no sólo se limitó a destruir muchas de las instituciones democráticas, sino que entre 1973 y 1975, la dictadura también realizó lo propio con las organizaciones sociales y, en especial, con las agrupaciones obreras. Así mismo los agentes del Estado realizaron violaciones a los Derechos Humanos, y hubo torturas, arrestos y exilios.

Por otro lado, no sólo se suprimieron, desmantelaron y purgaron los partidos políticos, sino que también se controlaron las publicaciones, los sindicatos y colegios de la oposición. Lo mismo ocurrió con las universidades en las que se tuvieron rectores delegados. En ese sentido, no sólo la mayor parte de los izquierdistas, sino que también muchos hombres del centro político fueron silenciados y empujados a la clandestinidad. Entretanto, los partidos de derecha decidieron suspender voluntariamente sus actividades partidistas.

La Iglesia Católica, por su parte, se convirtió en el principal refugio para los perseguidos por la dictadura, aunque nunca asumió oficialmente una postura de franca oposición a Pinochet y, pese a padecer de frecuentes divisiones internas, la Iglesia se abocó a la tarea de sostener a las organizaciones de derechos humanos y a otras fuerzas que se decían democráticas. En 1976 la Iglesia Católica creó la Vicaría de la Solidaridad, la cual prestaba asistencia legal a las víctimas de la represión, convirtiéndose en lo hechos en todo un símbolo de la resistencia a la dictadura.

Una vez que el régimen hubo desmovilizado a la sociedad, pudo dedicarse a implantar su visión de un nuevo orden. Se consagró entonces no sólo a reemplazar la política democrática con un corte autoritario, sino que también, en el plano económico, intentó reformar la economía, implantando un modelo de libre mercado en reemplazo del estatismo hasta entonces prevaleciente. Así, un nuevo equipo de tecnócratas –conocidos como los *Chicago Boys*, debido a sus posgrados en economía en esa universidad norteamericana- se encargaron de diseñar las nuevas políticas económicas, basadas en el libre mercado. En ellas, como se veremos más adelante, la

participación de Chile en el esfuerzo de la integración sufre una reorientación que concluye con su retiro del Pacto Subregional Andino.

### **a) La dictadura y su impacto en el Grupo Andino. 1973-1976**

El Acuerdo de Cartagena constituyó un ambicioso y complejo proceso en el cual se presentaron problemas e insuficiencias que una vez analizadas y comprendidas permiten explicar la retirada de Chile.

Con todo, las discrepancias originadas por la Decisión 24 y otras políticas del Acuerdo de Cartagena en relación con Chile, no fueron de naturaleza exclusivamente económica o derivados únicamente de la relación entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Como sea, el examen de estas situaciones parece necesario en sus aspecto centrales, para luego centrarnos en las causas político-económicas que desembocaron en la crisis del subpacto regional.

Lo primero es tener presente que la dictadura militar mostró, desde sus inicios, una predisposición ideológica que contribuiría a modelar la política exterior del nuevo gobierno en los años siguientes.

En palabras del profesor Fernandois:

*“Los líderes del gobierno militar construían su visión del mundo con una fuerte acentuación geopolítica combinada con una estrategia de Guerra Fría. Chile ocuparía de este modo un lugar destacado en esta última, por su curso de acción “antimarxista”, de acuerdo a la lectura internacional de la “doctrina de la seguridad internacional””<sup>700</sup>.*

En efecto, la Junta Militar trató de efectuar un quiebre no sólo en materia de políticas económicas, sino que también en la orientación de los asuntos internacionales, con el fin de sustraer al país de la influencia soviética en la que había caído bajo el gobierno del presidente Salvador Allende<sup>701</sup>. La idea era

<sup>700</sup> Fernandois, Joaquín: “De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991”, en Revista de Estudios Internacionales, N° 89, octubre-diciembre 1991, año XXIV, Santiago de Chile, Instituto Estudios Internacionales, Universidad de Chile, p. 443.

<sup>701</sup> Muñoz, Heraldo: *Op. Cit.*, nota 553. Sobre la política exterior del presidente Allende remitimos a Fernandois, Joaquín: *Op. Cit.*, nota 269. Véase, además, Lagos, Gustavo: “La integración latinoamericana en perspectiva”, Mensaje, septiembre-octubre, 1971, pp. 502-510; del mismo autor *Op.*

*realignar* al país en el campo occidental, marco de referencia de sus acciones internacionales, identificado también con la noción de *civilización cristiana*. Planteamiento que, sin duda, influyó tanto en el contenido como en el estilo de la política exterior de la dictadura.

En relación con los Estados Unidos, el objetivo inicial de la nueva política fue la creación de confianza en el gobierno como un modo de estrechar las relaciones económicas, políticas y militares. La Junta castrense se esforzó en demostrar que Chile iba camino de una estabilidad económica, para lo cual se estaba combatiendo la inflación y reestableciendo el sistema de libre empresa. Al mismo tiempo, se buscaba una nueva fórmula política que impidiera retrotraer la situación al período anterior<sup>702</sup>.

Washington, evaluó positivamente la experiencia económica de liberalización interna y externa que se estaba desarrollando en Chile, y a pocos meses del golpe de Estado de septiembre de 1973, reabrió durante un breve lapso la línea de créditos. Como sea, Chile y su modelo de desarrollo se convirtieron en un ejemplo a seguir en la región a pesar de las severas recesiones económicas -1975 y 1982- que debió enfrentar durante su recuperación económica<sup>703</sup>.

En cuanto al sistema interamericano, desde 1964 en adelante la política chilena, en éste ámbito, se había caracterizado por una actividad reservada frente a los problemas de seguridad hemisférica, evitándose prestar apoyo incondicional a las demandas norteamericanas contra Cuba y a favor del fortalecimiento del TIAR<sup>704</sup>. El gobierno militar, en cambio, en el marco de su definición política, se mostró decididamente partidario de mantener intactas las

---

*Cit.*, nota 688, pp. 692-695; Wilhelmy, Manfred: "La política exterior chilena y el Grupo Andino", *Estudios Sociales*, diciembre, 1976, pp. 16-37.

<sup>702</sup> La idea era la implementación de un nuevo orden institucional, cuyas ideas pueden verse en Medina Valverde, Cristián y Soto Gamboa, Angel: *El organicismo de Jaime Guzmán Errázuriz*, *Razón Española*, Nº 79, septiembre-octubre 1996, Madrid, págs. 157-177. Medina Valverde, Cristián y Soto Gamboa, Angel: *En torno al pensamiento político-constitucional de Jaime Guzmán Errázuriz*, *Revista de Derecho*, Universidad Católica de la Sma. Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, volumen Nº 5, 1996, pp. 177-190.

<sup>703</sup> Ferandois, Joaquín: "Chile and the great powers", en Morris, Michael, (de.), *Great powers relations in Argentina, Chile and Antarctica*, (Londres: Macmillan, 1990).

<sup>704</sup> Wilhelmy, Manfred: *Op. Cit.*, nota 313.



obligaciones de los países latinoamericanos en el campo de la defensa hemisférica frente a los peligros de origen externo o interno<sup>705</sup>.

Para la dictadura el Acuerdo de Integración Subregional no parecía ser, en primer lugar, un instrumento de acción eficaz en el contexto de la política internacional del gobierno. La prioridad dada por los militares a la lucha contra el marxismo no era compartida por los otros miembros del Acuerdo, y éstos en cambio parecían más interesados en propugnar una línea de nacionalismo económico, que distaba de las aspiraciones de Chile. Mientras para los demás miembros del Grupo Andino, un cierto grado de nacionalismo económico era la respuesta propia de países menos desarrollados frente a las potencias industriales, el gobierno de Santiago estimaba que la apertura al exterior debía ser sin condiciones, de manera de establecer un ambiente de confianza y estabilidad que facilitara la captación de inversiones y créditos, y estimularan el comercio internacional. Así, el nacionalismo económico era visto como un equivalente funcional del intervencionismo estatal, rechazado por el equipo financiero que asesoraba a los militares chilenos<sup>706</sup>.

El retiro de Chile del Pacto Andino no puede ser analizado independientemente del estado de sus relaciones con otros países, especialmente sus vecinos -Perú y Bolivia- con los cuales existía y existe una larga tradición de conflictos territoriales, de los cuales hemos dado cuenta en capítulos anteriores<sup>707</sup>. De este modo, se producía una situación en las vinculaciones entre los tres países, que de por sí habría hecho difícil la continuación normal de los lazos dentro del Acuerdo de Integración Subregional.

Si bien, la participación en un acuerdo de integración no presupone la solución de todos los problemas territoriales entre sus miembros, sí se necesita para que progresen que se supediten dichos problemas a consideraciones políticas y económicas que sitúen la cooperación económica en un plano preeminente respecto de ellos.

---

<sup>705</sup> Recuérdese, a modo de ejemplo, la empatía que surgió entre los gobiernos militares del período Augusto Pinochet, en Chile; Ernesto Geisel, en Brasil; Hugo Banzer, en Bolivia; y Jorge Rafael Videla, en Argentina.

<sup>706</sup> Wilhelmy, Manfred: *El marco económico de las políticas exteriores de América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 1986.

<sup>707</sup> Lagos Carmona, Guillermo: *Historia de las fronteras de Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 3 vol.

Otro elemento de análisis es el concepto de soberanía nacional que sustentaba el gobierno de Chile y que no le hacía fácil aceptar la tendencia supranacional que visualizaba en las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Puesto que al formular una política económica distinta a la de los demás miembros del Pacto, chocaba con normas de la Comisión. Además, como el único responsable por los resultados de ella era el propio gobierno, la imposición externa de una orientación de la que discrepaba le resultaba inaceptable.

En cuanto a lo económico, un hecho significativo lo constituyó la crisis de los modelos que sirvieron de inspiración a prácticamente la totalidad de los proyectos de integración económica en América Latina. El modelo de sustitución de importaciones, promovido desde la CEPAL, ejerció una fuerte influencia durante la década de los cincuenta y primeros años de la del sesenta, sirviendo de base a la concepción teórica que dio lugar tanto a la ALALC como al MCCA y luego al Grupo Andino. La única excepción fue la del CARIFTA y la CARICOM, que la sucedió<sup>708</sup>.

En esta perspectiva, es necesario considerar que Chile había seguido durante cerca de cuatro décadas un modelo en la práctica, de aislación y autosuficiencia. Los sectores favorecidos, que eran los sustituidores de importaciones, podían crecer en la medida que crecía el mercado consumidor interno; pero éste a su vez sólo podía aumentar en la medida que se expandía la producción nacional y el ingreso. Se producía así un círculo vicioso y sin salida en que la producción difícilmente crece, porque el mercado interno ésta copado, el externo virtualmente inexistente, salvo el del cobre y otros productos contados, quedando el proceso de sustitución de importaciones agotado. Si no crece la producción no crece el ingreso y viceversa. En estas circunstancias difícilmente podría haberse esperado con esta política económica un crecimiento de la economía nacional superior al observado<sup>709</sup>.

A partir de 1973, Chile modificó su modelo de desarrollo y optó por la estrategia de libre mercado, visualizando la integración casi exclusivamente como un proceso tendiente a intensificar su intercambio comercial con los

---

<sup>708</sup> Axline, Andrew W.: *"Integration and development in the Commonwealth Caribbean: the politics of regional negotiations"*, *International organization*, Autumn, 1978, pp. 953-973.

países de la subregión. Además, se la concibió como una “segunda mejor alternativa” respecto del comercio libre con todo el mundo.

En el primer sentido, la dimensión política internacional del Acuerdo - como instrumento de negociación conjunta frente al resto del mundo y fórmula para reducir la dependencia del exterior- tiene menos preponderancia. Esta estrategia considera implícitamente al comercio “libre” con todo el mundo como una alternativa real que permite diversificar exportaciones; en consecuencia, se estima que el desarrollo de éstas no debería fundarse en márgenes de preferencia especiales en los mercados de los países miembros.

Esta concepción se tradujo en la práctica en un apoyo general al programa de liberación, pero en un marcado rechazo a un Arancel Externo Común que no fuese bastante inferior al promedio histórico mantenido por los países. Tampoco se aceptaba que el Arancel Externo Común tuviese una estructura muy diferenciada por productos; es decir, se postulaba establecer tasas bajas y con una dispersión muy pequeña<sup>710</sup>.

Las posiciones anteriores emanaban de la esencia de la estrategia neoliberal, que consiste en dar preferencia al mercado como mecanismo asignador de recursos, limitando al máximo las políticas gubernamentales que pretendan condicionar o alterar algunos de los resultados a que conduciría el “libre” funcionamiento del sistema. En este sentido, desde el punto de vista político-ideológico implicaba ciertas reservas frente al uso de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial -vale decir de la planificación industrial- los cuales deseaban evitar que la localización de industrias por países quedase determinada por el sólo juego del “mercado libre”.

Finalmente, también implica una posición ideológica de rechazo a la regulación del capital extranjero, es decir a la Decisión 24. En tal sentido, esta estrategia plantea que el “nacionalismo” constituye una posición obsoleta. La concepción neoliberal, a parte de conceder a la inversión foránea un rol muy activo en la promoción del desarrollo, procura “no discriminar” en su contra, vale decir, trata de otorgarle un tratamiento similar al establecido para la

---

<sup>709</sup> Pipino Cravero, Adelio: *El Pacto Andino y el modelo de desarrollo económico chileno*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), 13 de mayo de 1977.

<sup>710</sup> Véase Acta del Consejo de Comercio Exterior, Junta del Acuerdo de Cartagena, 1975, letras d y e.

inversión nacional. Esta actitud desencadenó -por su clara discrepancia con la que anima al Acuerdo de Cartagena- un serio conflicto<sup>711</sup>.

Desde el punto de vista de los grupos sociales que apoyaban esta estrategia, el más importante era el sector privado industrial moderno, junto con una tecnocracia que actuaba desde puestos del gobierno, formada en una escuela de pensamiento político económico favorable al libre mercado<sup>712</sup>.

### ***b) Antecedentes y retiro de Chile del Pacto Andino.***

Existen por lo menos tres aspectos que fundamentan la crisis que, en 1976, llevaría a la retirada de Chile del Acuerdo de Cartagena. En primer lugar, están los cambios ocurridos en la situación económica y política de los países andinos entre 1969 y 1975. A este respecto un informe indicaba como elementos distintivos del período: *“la crisis del sistema monetario internacional, la crisis energética, el fenómeno de la inflación, contracción de la economía occidental y la proliferación de las asociaciones de productores de materias primas”*<sup>713</sup>.

Hechos que indudablemente contribuyeron a complicar el proceso de integración subregional.

En lo relativo a las concepciones político-económicas sucede algo parecido. Estas eran muy similares en mayo de 1969, ya que entre los Estados Miembros predominaban las ideas de la integración para el desarrollo económico y social equilibrado y armónico, a través, entre otros medios, de la sustitución de importaciones que corresponden a industrias dinámicas para las cuales el mercado de cada país era manifiestamente insuficiente.

Sin embargo, esta visión cambió y hacia 1975 ya no era tan unánime el juicio sobre estas ideas que, como se sabe, eran de matriz cepaliana, y que fueron sometidas a juicio crítico en Chile.

De ahí, que el Mensaje Presidencial de 1975 precisara en lo relativo al Pacto Andino que:

<sup>711</sup> Para un recuento de las discusiones en la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre este tema en 1974, remitimos a *Grupo Andino (Carta Informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena)*, N° 41, noviembre, 1974.

<sup>712</sup> Sobre el origen profesional de las principales autoridades económicas civiles del gobierno militar chileno, remitimos a Soto Gamboa, Angel: *El Mercurio y la difusión del pensamiento político-económico liberal*, Instituto Libertad, Santiago de Chile, 1994.

<sup>713</sup> *Informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Integración Latinoamericana*, N° 4, julio de 1976, p. 17.

*“(...) las actividades desarrolladas en relación con el Area Andina se han centrado principalmente en el análisis de las modificaciones que resulta indispensable introducir al Acuerdo de Cartagena y sus decisiones, para adecuar el proceso de integración a la actual realidad económica de los seis países miembros”<sup>714</sup>.*

Otro claro ejemplo de lo anterior lo constituyó el Mensaje Presidencial leído al país en 1977, en el que el Gobierno señaló haber adquirido *“(...) la certeza del fracaso del modelo “Cepaliano” de sustitución forzada de importaciones”<sup>715</sup>.*

Como señaló Germánico Salgado, uno de los máximos especialistas sobre el Grupo Andino, hubo cambios radicales de política económica en algunos de los países miembros en cuanto a apertura externa, que fue muy amplia en el caso de Chile. Varios gobiernos miembros implementaron economías abiertas, liberalizaron el comercio exterior y se fundamentaron en los mecanismos del mercado y de la libre competencia, proceso que en la década de los setenta culminó con la introducción de modelos de desarrollo enteramente diferentes a los que habían prevalecido tradicionalmente.

Inclusive, en los gobiernos que no siguieron las tesis neoliberales, aumentaron las diferencias en concepciones de política económica en relación con los niveles de protección y la prioridad de la sustitución de importaciones y, con ello, la heterogeneidad en política económica de las partes<sup>716</sup>.

Así, por ejemplo, la dictadura, sostuvo en su Declaración de Principios que adoptaba el principio de la subsidiariedad, en cuya virtud *“ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores”*. Este principio presuponía, entonces, el derecho a la libre iniciativa en el campo económico.

---

<sup>714</sup> MPR. Informe al País. 11 de septiembre de 1975 - 11 de septiembre de 1976, p. 56.

<sup>715</sup> MPR. Informe al País. 11 de septiembre de 1976 - 11 de septiembre de 1977, p. 73.

Una crítica similar efectuada por el Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen puede verse en *El Tiempo*, Bogotá, 18 de septiembre de 1976, reproducida en Informativo ALALC, Santiago de Chile, 5 de octubre de 1976.

*“La posibilidad de que los particulares puedan emprender actividades productivas, aparte de constituir un derecho que el Estado no puede ni debe eliminar, conforme a los principios expuestos, es además el único camino que permite un verdadero desarrollo de la economía”<sup>717</sup>*

Y, por lo tanto es misión del Estado *“adoptar las medidas que aseguren efectivamente la competencia y el necesario control de los particulares para evitar toda forma de abuso o monopolio”<sup>718</sup>*. En cuanto a medidas concretas para avanzar hacia un significativo desarrollo económico *“se reclama una clara conciencia de que el único camino realista para lograrlo reside en un fuerte aumento de la producción minera, agrícola e industrial, lo cual requiere inversiones nacionales y extranjeras”<sup>719</sup>*. Respecto de éstas últimas, la dictadura reafirmaba que un verdadero nacionalismo no consistía en rechazar las inversiones extranjeras, sino en sujetarlas a condiciones que garantizaran como condición prioritaria el beneficio del país.

Visto así, la crisis se debió a que había desaparecido el vínculo que unía a los Países Miembros; a que no compartían ya valores comunes que eran necesarios para ligarlos en un esquema integracionista que condujera prácticamente a una unión económica. Por ello, el Gobierno de Chile habló de la *“(...) profunda divergencia e incompatibilidad entre la política económica del Gobierno y aquellas que en general propiciaban los otros Países Miembros”*.

Pero además denostó

*“(...) la rigidez de los principales mecanismos económicos del Acuerdo de Cartagena; las consecuencias adversas que para el desarrollo de nuestro país implicaba la implementación de los referidos mecanismos; la inflexibilidad para reconocer los puntos de vista chilenos; como asimismo los escasos beneficios económicos*

---

<sup>716</sup> Salgado, Germánico: *El Grupo Andino: problemas y perspectivas*, trabajo preparado para la Conferencia sobre Integración Latinoamericana, organizada por la Third World Foundation en Cartagena, Colombia, febrero, 1984, p. 3.

<sup>717</sup> *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, Editorial Nacional Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 11 de marzo de 1974.

<sup>718</sup> *Ibidem*

<sup>719</sup> *Ibidem*

*del país, hicieron inevitable la separación de Chile del referido Acuerdo”.*

Concluía, finalmente, precisando que existía incompatibilidades respecto de: “(...) la política de promoción de exportaciones en particular las políticas arancelarias y cambiarias, y la política de tratamiento al capital extranjero”<sup>720</sup>.

Lo anterior resulta de enorme importancia y más adelante se insistió, al referirse a los problemas que hubo sobre la falta de un acuerdo sobre el nivel del Arancel Externo Común, en que las diferencias eran explicables por los distintos tipos de cambio que cada país tenía. En otras palabras, existía una discrepancia de criterio, en cuanto al grado de protección a la actividad económica de la subregión, que derivaba de diferentes concepciones sobre políticas y estrategias de desarrollo económico.

En opinión del Gobierno de Chile: “(...) surge como consecuencia de la estrecha relación que existe entre niveles cambiarios y arancelarios, un hecho claro y es que, no estando armonizadas las políticas cambiarias de los países miembros, mal podría pensarse en la unificación de las políticas arancelarias”<sup>721</sup>.

El 13 de Julio de 1974 en el Diario Oficial de Chile se publicó el Decreto Ley N° 600, sobre Estatuto de la Inversión Extranjera, cuya amplitud y carácter no discriminatorio parecían discrepar de la mencionada Decisión 24, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que estaba en plena vigencia en todos los países andinos<sup>722</sup>. El DL, en su artículo 40 derogaba el DFL N° 258 del año 1960, que contenía las disposiciones sobre las materias anteriores a la Decisión 24 y “*toda otra disposición legal relativa a procedimiento de ingreso de inversiones extranjeras como aporte al capital de una empresa*”.

En los Considerandos de este decreto ley se reconocía que “*para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera como complemento de la inversión nacional*”, y que como la política económica del nuevo régimen tendía

<sup>720</sup> MPR, *Op. Cit.*, nota 715, p. 66.

<sup>721</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>722</sup> Un análisis profundo, desde el punto de vista económico, de las disposiciones fundamentales del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros en Tironi, Ernesto: *Economic integration and*

a implantar un nuevo sistema económico que impusiera la obligación de una real, efectiva y sana competencia entre las distintas actividades productivas, debía evitarse un tratamiento discriminatorio entre la inversión nacional y extranjera, garantizando a los titulares de esta última, el derecho a transferir al exterior el capital invertido y las utilidades o beneficios generados, y otorgándoles el oportuno acceso al mercado de divisas. Así se pretendía obtener una real promoción a la inversión extranjera, que estimulara su desarrollo y permanencia en el país.

El Gobierno de Chile explicó su posición en el XVI período de sesiones ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena al sostener que el DL 600 se ceñía “(...) *estrictamente al cumplimiento de los compromisos que el país había contraído en la materia*”, y que el artículo 3º del mismo así lo disponía en forma expresa: “(...) *al establecer como obligación ineludible del contrato que debía celebrar todo inversionista extranjero la de ajustarse a los compromisos internacionales, entre los cuales se encuentra la Decisión 24*”<sup>723</sup>.

No obstante lo anterior, los otros países del Pacto Andino consideraron que el DL 600 no sólo era incompatible con la Decisión 24, sino que además contravenía el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena. Chile rechazó tales argumentos ya que a su juicio la declaración estaba “(...) *basada en presunciones carentes de fundamentos de hecho y de derecho*”<sup>724</sup>.

Puede apreciarse que se planteaba una oposición de normas entre la Decisión 24 y el DL 600, sin posibilidad de compatibilizarlas puesto que, frente a la reglamentación restrictiva y cuidadosa de la primera, estaban las facultades prácticamente ilimitadas del Comité de Inversiones Extranjeras. La frase misma relativa a las obligaciones internacionales de cumplimiento válidamente obligatorio de Chile, repetida en el artículo 19 del DL 600, y la derogación expresa, referida en el artículo 40, podrían haber dado a entender

---

*foreign direct investment policies: The andean case*, Tesis doctoral, Departamento de Economía, M.I.T., Cambridge, Mass., agosto, 1976.

<sup>723</sup> Exposición del Embajador Alejandro Jara Lazcano, representante titular de Chile en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, XVI período de sesiones ordinarias.

“Los contratos que se convengan en cada caso, reducidos a escritura pública, deberán publicarse en extracto en el Diario Oficial y contendrán principalmente el régimen cambiario de remesas al exterior, tributario y otros que corresponda aplicar a los titulares de dichas inversiones, en conformidad a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile”. DL 600, art. 3º, inciso 2º.

<sup>724</sup> Exposición del Embajador Alejandro Jara Lazcano ya citada. *El Mercurio*, 19 de marzo de 1976, Editorial, “Necesidad de modificar Decisión 24”, p.3.



la disposición de prescindir totalmente de los compromisos contenidos en la Decisión 24, si no fuera por lo que se disponía en el artículo 19 de dicho decreto ley. En esta disposición se reconocía que, para gozar de las ventajas derivadas de los mercados ampliados y de los programas de liberación de ALALC y del Acuerdo de Cartagena, las empresas en que participara la inversión extranjera deberían cumplir con las disposiciones del DL 600 y con las resoluciones y decisiones que fueran de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile y, que emanaran de dichos compromisos internacionales.

Resulta evidente que con ello se creaba una doble área de inversiones extranjeras en el país; una de efectos generales aplicables a todas las inversiones extranjeras que no podrían participar en el comercio del grupo andino, a menos que la *franquicia* que se les concediera tuviera dentro de los límites de la Decisión 24 y otra, específica para los que quisieran aprovechar el Acuerdo de Cartagena.

Esta doble posibilidad atentaba, desde luego, a la unidad de decisiones buscadas en el tratamiento común a las inversiones extranjeras y en determinadas actividades hacía posible acreditar el origen de una mercadería en relación con la nacionalidad de la inversión. Por todo esto, ninguna explicación doctrinal o legal que diese Chile convencería a sus asociados en el Pacto Andino.

El conflicto, si bien era del tipo político-económico, quedó planteado en términos legales pues se trató de un problema relacionado con el predominio del ordenamiento jurídico comunitario sobre la legislación actual y futura de los Estados Miembros, y la determinación de la efectividad de la violación de la Decisión 24 por parte del DL 600 de Chile. Por lo demás, la inexistencia de un órgano jurisdiccional o de un Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hacía más difícil una salida al problema.

Frente a esto, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su XV Período de Sesiones Ordinarias, encomendó a la Junta del Acuerdo iniciar un acercamiento con el Gobierno de Chile con el objeto de llegar a dilucidar de manera categórica el problema de interpretación jurídica planteado<sup>725</sup>. La

---

<sup>725</sup> Véase Actas del XVI período de sesiones ordinarias de la Junta, Lima, 12 a 14 de noviembre de 1974. El Decreto Ley 746 expedido por el Gobierno de Chile el 6 de noviembre de 1974 señalaba que la

solución al problema, es decir la compatibilidad del DL 600, de Chile con la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, llegó con la dictación por parte del Gobierno del DL 746 el que, en el plano jurídico, resolvió la prioridad de las normas comunitarias, tanto originarias como derivadas, sobre las normas nacionales, presentes o futuras<sup>726</sup>. Con ello, además, se confirmaba un principio de Derecho Internacional y Comunitario de que un compromiso internacional no puede ser modificado unilateralmente por un País Miembro.

En todo caso, si bien el problema jurídico básico estaba dilucidado, quedaban pendientes importantes cuestiones del alcance de la Decisión 24, la dictación de su reglamento y las posibles modificaciones, reclamadas especialmente por Chile<sup>727</sup>.

Las negociaciones entre los Países Miembros fueron muy difíciles y para el XIX Período de Sesiones Ordinarias las discrepancias sobre el Arancel Externo Común continuaban; ello significó el vencimiento del plazo estipulado en el Acuerdo de Cartagena para formularlo<sup>728</sup>.

En el XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se logró el consenso necesario para resolver los principales problemas que requerían la modificación del Acuerdo, aprobándose la Decisión 100, que recomendó la suscripción del Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena<sup>729</sup>.

Sin embargo, el Mensaje Presidencial de 1977 solicitó:

---

Declaración 24 estaba plenamente vigente en Chile y que formaba parte del ordenamiento jurídico interno. Cfr. Decisión 6 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, art. 21

<sup>726</sup> En relación a esto el DL 746 en sus consideraciones expresa que la Decisión 24 “se encuentra incorporada al ordenamiento jurídico chileno”, y en el texto de su artículo único se afirma que “el Comité de Inversiones Extranjeras creados por el art. 26 y siguientes del DL 600 de 1974, será Órgano Nacional Competente para los efectos de la aplicación de dicho Decreto Ley y de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena puesta en vigencia por Decreto 482, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 25 de junio de 1971, instrumento que forma parte del ordenamiento jurídico sobre la materia”. Véase DL 746 publicado en Diario Oficial, 9 de noviembre de 1975. Posteriormente se dictaron los Decretos Leyes N° 748 y 818, que expresamente se refieren a la Decisión 24, reiterando así su reconocimiento de que forma parte del ordenamiento jurídico de Chile.

<sup>727</sup> El Embajador de Chile, Alejandro Jara Lazcano, declaró que: “la Representación de Chile planteó [...] que la Decisión 24 debería ser sometida a una revisión con el fin de eliminar ciertas rigideces”, en Memorándum anexo VI del Acta del XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se contienen la rigideces básicas que acusa la Decisión 24.

<sup>728</sup> Acuerdo de Cartagena, artículo 62. El debate generado acerca de estos temas entre los Países Miembros se puede ver las Actas de XIX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (9-12 y 26-31 de diciembre de 1975), XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (28 de febrero al 3 de marzo, 30 de marzo, y del 6-9 de abril, en 1976). Véase también Casanova, Manuel: “El retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena. Cronología de una crisis”, Documento de Trabajo, N° 65, de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile, octubre, 1977.

*“(...) un reestudio de la Decisión 24 dentro del nuevo espíritu cuyo consenso se ha logrado en Lima con miras a una flexibilización de sus normas, con las modificaciones expresas, tácitas o reglamentarias que sean del caso y que conduzcan a hacer realmente posible la llegada del capital extranjero para la contribución del desarrollo de cada país”<sup>730</sup>.*

Ante la persistencia del problema se creó un Grupo de Trabajo que debería analizar y efectuar las recomendaciones sobre los temas abordados en el período de sesiones, las que se presentarían en la próxima reunión ordinaria de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En el único aspecto en que se adoptó resolución en ese XVI Período de Sesiones Extraordinarias, y que contemplaba la situación de Chile, fue en lo relativo a inversiones extranjeras. En efecto, la Decisión 97 facultó: *“(...) al Gobierno de Chile para autorizar la venta a inversionistas extranjeros de las acciones, participaciones o derechos en las empresas que pertenecen total o parcialmente a la Corporación de Fomento de la Producción de ese país y que figuran en el anexo de la presente Decisión”*.

No obstante ello, los conflictos al interior del Grupo Andino continuaron y eran tanto de matriz político-económica como jurídicos. Entre ellos estaba el que la Decisión 100 no tuvo una obligatoriedad inmediata, por cuanto se limitaba a recomendar la suscripción de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, y no estipuló plazos ni modalidades sobre la forma de entrada en vigencia<sup>731</sup>. Sin embargo, dado el contexto en que fue aprobada y en aras de la seguridad jurídica que deben revestir los esquemas de integración, a cuyo amparo operan corrientes comerciales, colocaba a los Países Miembros en el compromiso moral de perfeccionarla a la brevedad.. En otras palabras, si bien la Decisión 100 no tuvo una obligatoriedad inmediata, se creyó que quienes la habían aprobado lo hacían con el espíritu de concretar sus normas y principios.

<sup>729</sup> En la reunión se aprobó la Decisión 100, que dejó sin embargo pendiente lo que se refería al estudio de la Decisión 24, para cuya eventual modificación, no se requería Protocolo modificadorio del Acuerdo.

<sup>730</sup> MPR, *Op. Cit.*, nota 714, pp. 70 -71. *La Tercera de la Hora*, 29 de agosto de 1976, Editorial, *“Inversiones extranjeras”*, p. 3.

<sup>731</sup> Cfr. artículo 7, letra f) y artículo 11, letra a) de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Otra de las discrepancias de planteamientos se produjo en relación con la determinación de los niveles del arancel externo común. El argumento doctrinario económico chileno, en cuanto a las habilidades del mercado para conducir a la mejor asignación de recursos dentro de la competencia más alta, llevó a la necesidad de enfrentar la eficiencia del productor nacional con el extranjero. Para ello, era menester privar a la producción nacional de toda protección arancelaria, rebajando los derechos aduaneros a la importación de mercaderías originarias de cualquier parte del mundo a niveles hasta entonces no conocidos. Por otra parte, las autoridades económicas, preocupadas de resolver la tradicional inflación chilena exacerbada a raíz de la gestión económica de la Unidad Popular a un 1% diario en 1972 a través de recetas monetarias, resolvieron decretar la libertad de las importaciones, sustituyendo el sistema de listas de artículos de internación permitidas por el de prohibiciones no significativas.

Las discusiones entre Chile y sus asociados en el Pacto no dieron resultados, porque las concesiones otorgadas a Chile, especialmente en cuanto al nivel de gravámenes en el arancel externo común, no fueron estimadas suficientes para obtener los propósitos de eficiencia de la industria nacional. Como señaló el gobierno de Chile:

*“(...) en el aspecto relacionado con el Arancel Externo Común, los otros países estuvieron dispuestos a bajar los aranceles mínimos originales a una estructura que iba hasta un mínimo de 60%, con algunas excepciones de productos que tendrían niveles superiores. Estas cifras superaban significativamente y para numerosas partidas arancelarias, los niveles del arancel básico perseguido por Chile, de modo que no podían ser aceptables por nuestro país”<sup>732</sup>.*

En cuanto a la revisión de la Decisión 24, Chile basado en el Acuerdo del XVI Período de Sesiones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, referente al Grupo de Trabajo que analizaría el tema, pedía que las reformas que se discutieran de la referida Decisión: *“(...) deberían figurar en primer lugar de la*

---

<sup>732</sup> MPR, *Op. Cit.*, nota 714, p. 67.

*agenda y que una vez aprobadas estas reformas por todos los Países Miembros se podría proceder a otros temas y concretamente a la suscripción del Protocolo que debía implementar las soluciones y recomendaciones a las que había llegado la Decisión 100*<sup>733</sup>.

La posición de Chile significó aplazar la sesión ordinaria de la Comisión que debía de resolver los problemas pendientes, y que se realizaran delicadas negociaciones entre los Países Miembros y la Junta del Acuerdo.

No obstante lo anterior, el 4 de agosto de 1976, en Lima, los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, que contenía el texto de la referida Decisión 100, más un artículo que no estaba contemplado en esa Decisión ni que, hasta donde sabemos, había sido aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena<sup>734</sup>.

Los firmantes, argumentaron que dicho instrumento constituía una fórmula adecuada para crear condiciones que permitieran avanzar en el proceso de integración.

El Gobierno de Chile, representado por su plenipotenciario y entonces Ministro de Economía, Sergio de Castro, se negó a firmar este Protocolo puesto que *“a nada conducía la simple postergación de los plazos sin definiciones concretas que contribuyen a la solución de los problemas de fondo”*. Además, señalaba que con ese espíritu se había aprobado la recomendación contenida en la Decisión 100 (de suscribir un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena) y sujeto a la condición de que previamente a su suscripción era necesario resolver los asuntos referidos a la Decisión 24 y al Arancel Externo Común<sup>735</sup>.

<sup>733</sup> Casanova, Manuel: *Op. Cit.*, nota 728, p. 13.

<sup>734</sup> La comunicación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y su legación en Caracas, Venezuela, permite seguir al detalle los antecedentes que llevaron a la suscripción de la Decisión 100 y las razones de Chile para no hacerlo, véase *Telex 169, Telex 174, Telex 176 y Oficio Ordinario N° 593/295, Antecedentes sobre negación Decisión 100 Acuerdo de Cartagena, Embajada de Chile en Caracas al Ministro de Relaciones Exteriores, 15 de junio de 1976*. ARHMINRECh.

<sup>735</sup> *La Tercera de la Hora*, 7 de agosto de 1976, p. 3; *El Mercurio*, 9 de agosto de 1976, p. 3. De hecho, el Secretario Ejecutivo de ALALC informó al Embajador de Chile en Caracas, vía telefónica, que no se suscribiría el Protocolo correspondiente a la Decisión 100 *“en tanto no se convinieran las modificaciones que habíamos planteado a la Decisión 100”*, véase *Oficio Ordinario N° 593/295, Antecedentes sobre negación Decisión 100 Acuerdo de Cartagena, Embajada de Chile en Caracas al Ministro de Relaciones Exteriores, 15 de junio de 1976*. ARHMINRECh.

*“Antes de iniciarse el XX Período de Sesiones -declaró el representante de Chile- se comprueba que dicha condición previa no se ha cumplido y, en consecuencia, Chile se ve obligado a dejar constancia de su voto negativo y de la improcedencia e ineficacia del Protocolo”.*

Agregaba, además, que el instrumento suscrito por los otros 5 Países Miembros *“(…) ni siquiera es el original contenido en la Decisión 100 y, por consiguiente, debería haber sido objeto de una nueva Decisión, como lo establece el Acuerdo de Cartagena”*<sup>736</sup>.

El ya citado Mensaje Presidencial dirigido en 1977 consigna que, en la interpretación chilena, ese Protocolo adolecía de los algunos problemas. El primero de ellos, ya señalado de alguna manera, es que la adición de un artículo no había sido aprobado reglamentariamente dentro de la Comisión y que no contaba con la unanimidad de las Partes Contratantes del Acuerdo de Cartagena.

Por otra parte, se dijo que aquel artículo agregado no cumplía con el trámite de compatibilización ante el CEP de la ALALC, ya que sólo fue depositado en la Secretaría Ejecutiva de dicho organismo.

En tercer término, el artículo 14 del Protocolo contenía una cláusula de “eventual expulsión” de los países que no hubiesen firmado y ratificado el documento. Frente a esto Chile argumentó que: *“(…) el Acuerdo de Cartagena no contenía cláusula de expulsión y es una norma elemental de Derecho Internacional que una cláusula de este tipo sólo puede incorporarse a un Tratado Internacional cuando cuenta con el consenso de todas las Partes Contratantes”*<sup>737</sup>.

Finalmente, se sostuvo que el Protocolo suscrito era jurídicamente ineficaz, ya que *“(…) el hecho de que no contaba con la firma de los*

<sup>736</sup> Revista *Integración Latinoamericana*, N° 6, septiembre de 1976, p. 48.

Véase las editoriales de *El Mercurio*, 19 de marzo de 1976, *Necesidad de modificar Decisión 24*, p.3.

<sup>737</sup> *Ibidem*

El artículo 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, señala: “ La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrían tener lugar:

a) Conforme a las disposiciones del tratado; o

b) En cualquier momento por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes”.

*representantes de todos los Países Miembros, tal como lo requieren las normas más elementales de Derecho Internacional*<sup>738</sup>.

La actitud de Chile llevó a que los Ministros de los países firmantes de ese documento se reunieran entre el 12 y el 14 de agosto en Sochagota, departamento de Boyacá, Colombia, con el objeto de intentar una aproximación de criterios<sup>739</sup>. De ahí, salió la “Declaración de Boyacá” que en lo central recogía los mismos argumentos acerca de la validez jurídica del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

Una vez más el Gobierno chileno manifestó que la Declaración de Boyacá era manifiestamente insuficiente y no que significaba un acercamiento efectivo a los planteamientos nacionales<sup>740</sup>. A fin de asegurar sus objetivos, el gobierno instruyó al embajador de Chile ante la ALALC en el sentido de que si los cinco países presentaban ese Protocolo para lograr una compatibilización con la ALALC, éste debía dilatar al máximo la decisión con el propósito de diseñar una estrategia que asegurara el voto negativo<sup>741</sup>.

Al respecto el Delegado de Chile precisó oficialmente que: *“Chile mantiene invariable la petición para que se modifique sustancialmente la Decisión 24, porque necesita de la inversión extranjera para conseguir un desarrollo acelerado de la economía y su capacidad de ahorro interno es insuficiente para conseguir tal propósito*<sup>742</sup>.

---

<sup>738</sup> *Ibidem*

<sup>739</sup> Los resultados de la reunión de Sochagota no representaron, en ningún caso, acercamiento efectivo a los planteamientos chilenos, como se creyó en un primer momento por las publicaciones de prensa. La Embajada de Chile en Bogotá remitió a la Secretaría Ejecutiva para los asuntos de la ALALC y Pacto Andino, el texto de acuerdo, *Telex N° 187 y Telex N° 188*. ARHMINRECh.

<sup>740</sup> Véase las declaraciones de Adelio Pipino, representante chileno ante la comisión, que fueron recogidas por la prensa venezolana, *Oficio Ordinario N° 800/402, Embajada de Chile en Caracas, 19 de agosto de 1976*. ARHMINRECh. En el mismo sentido *Oficio remitido por Adelio Pipino al Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, N° 104/0/76, Santiago de Chile, 25 de agosto de 1976*. ARHMINRECh.

<sup>741</sup> *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Oficio Secreto, N° 45, agosto de 1976, del Gabinete del Ministro al Embajador de Chile ante la ALALC, Estrategia frente al Protocolo Pacto Andino*. ARHMINRECh.

<sup>742</sup> Exposición de Adelio Pipino, Delegado de Chile ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en *Revista Integración Latinoamericana*, N° 6, p. 49. *El Mercurio*, 12 de agosto de 1976, p. 3; *El Mercurio*, 27 de agosto de 1976, p. 3.

Pipino, en su calidad de Secretario Ejecutivo para los asuntos de la ALALC y Pacto Andino, remitió al Embajador de Chile en Bolivia, un documento que contenía un trabajo referente a la posición chilena en el Pacto Andino. En él se destacaba la imperiosa necesidad de modificar la Decisión 24 y reiteraba la tesis que ella impedía el acceso de inversión extranjera al área; a la vez rechazaba la creación de un Tribunal Andino puesto que podía interferir con la soberanía nacional. *Oficio Reservado, N° 67/0/76, Santiago, 13 de julio de 1976*. ARHMINRECh.

El problema seguía manifestándose en dos aspectos en que no se veían posibilidades de acuerdo: la modificación de la Decisión 24 y los niveles adecuados para el establecimiento de un arancel externo común.

Visto ésto, el Ministro Sergio de Castro clarificó aún más la situación planteada al sostener que:

*“Chile no estaba dispuesto a suscribir un Protocolo emanado de la Decisión 100 sin obtener una satisfacción en materia de aranceles externos y frente al tratamiento a la inversión extranjera (...) tampoco iba a denunciar el Acuerdo ya que en el aspecto de política internacional constituía un acción negativa (...) también la denuncia era inconveniente desde el punto de vista económica ya que, según el Acuerdo, artículo 111, permanecerían vigentes por un plazo de cinco años las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación (...) por otra parte, Chile no podía ser expulsado ya que, como se ha dicho, esta acción no está contenida en el Acuerdo de Cartagena y aquella cláusula estipulada en el artículo agregado a un Protocolo emanado de la Decisión 100, no tenía validez alguna”<sup>743</sup>*

Entre los meses de septiembre y octubre se buscaron nuevas fórmulas de acercamiento entre las partes<sup>744</sup>. En lo esencial, Chile propuso modificar el Acuerdo de Cartagena creando la categoría de países asociados con derechos y obligaciones particulares, la que estaría abierta a cualquier País Miembro, conservando éste su derecho a reincorporarse a la plena participación en el momento que lo juzgara oportuno. Esta figura era, por cierto, la que más le acomodaba a Chile de acuerdo a su nuevo modelo de desarrollo económico.

---

<sup>743</sup> *Ibidem*

<sup>744</sup> Declaración de Cali, 25 al 26 de septiembre de 1976, en la que los representantes de Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela formulan un nuevo llamado al Gobierno de Chile. *El Mercurio*, 23 de septiembre de 1976, p. 3. También el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, de visita en Chile, invitó a los Cancilleres del Pacto Andino a una reunión-almuerzo en la sede de su legación diplomática en Santiago, donde el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile señaló que su país no firmaría el Protocolo debido a que no se había incluido la revisión de la Decisión 24, en *Reservado Ordinario E-R, N° 193, cifrado, julio, 1976, del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile al EmbaChile Caracas Info Direlas, Resultelelex 298*. ARHMINRECh.



Sin embargo, la idea no fue aceptada por los otros países miembros quienes exhortaron al Gobierno de Chile “(...) *para que contribuya al reestablecimiento pleno de la normalidad del Proceso de Integración Andina, mediante la firma y ratificación del Protocolo Adicional*”<sup>745</sup>. Por cierto que algunos artículos de prensa publicados en el extranjero daban cuenta de la inquietud que la posición chilena generaba en otros países miembros del Pacto<sup>746</sup>.

A pesar de los esfuerzos desplegados para superar la situación, lo cierto es que las divergencias en relación al desarrollo y tratamiento de los capitales extranjeros, provenían de grandes diferencias en cuanto al manejo de la política económica nacional.

En este punto es bueno precisar que los encargados de la Política Económica de Chile analizaron el lento desarrollo de la economía nacional en las últimas cuatro décadas y concluyeron que ello se debió al “(...) *modelo de desarrollo (...) que se basó en el fomento industrial por la vía de la restricción de importaciones respectivas*”.

Las objeciones a este esquema de desarrollo explicarían “(..) *el porqué de la posición chilena dentro de las negociaciones en el Acuerdo de Cartagena en materia arancelaria*”. Enfáticamente se sostuvo que “(...) *Chile no podía permitirse el lujo de volver a repetir a escala subregional los mismos errores que había cometido a nivel nacional*”<sup>747</sup>.

Con todo, y para evitar la deserción de Chile, se pensó que éste podría permanecer en el Acuerdo de Cartagena, pero en condiciones especiales.

Se llegó así al XX período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, ocasión en que suscribió el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena en Lima, Perú, el 5 de octubre de 1976<sup>748</sup>. De acuerdo con él se constituyó el 21 de octubre de 1976 una Comisión Especial que tenía

<sup>745</sup> Informativo ALALC, N° 712/713 12, 19 de octubre de 1975, p. 4.

<sup>746</sup> Véase como ejemplo el comentario de prensa “*Chile y la integración andina*”, publicado en *El Tiempo*, Quito, Ecuador, 14 de septiembre de 1976, y que fue remitido por el Embajador de Chile en Ecuador, Gabriel Van Schouwen al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, *Oficio Ordinario N° 634/247*, Quito, 14 de septiembre de 1974. ARHMINRECh. También, informaciones de la prensa venezolana enviadas por el Embajador de Chile en Caracas al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Oficio Ordinario N° 762/381*, Caracas, 12 de agosto de 1976. En ellas se afirma que en la opinión pública venezolana prevalece la idea de que el retiro de Chile de la integración andina significaría la desaparición del proyecto. ARHMINRECh.

<sup>747</sup> MPR, *Op. Cit.*, nota 715, p. 66.

un plazo de 24 días para lograr un consenso sobre el régimen especial que se preveía para Chile. Contemplaba, además, el retiro de este país si no había acuerdo a partir del 30 de octubre de 1976 “(...) renunciando -dice el artículo- a todos su derechos y cesando todas sus obligaciones derivadas de dicho Acuerdo”<sup>749</sup>.

No vamos a entrar a polemizar sobre el debate que se abrió tanto en nuestro país como en el extranjero, respecto de la decisión de retirarse del Pacto Andino que tomó Chile<sup>750</sup>. Lo cierto, es que el Gobierno cumplió las normas del Protocolo, a través del Decreto Ley 1641, que lo aprobó, y del Decreto Ley 1642, que derogó las disposiciones legales chilenas que consagraban las obligaciones de Chile como miembro del Acuerdo de Cartagena<sup>751</sup>.

Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena, renunciando a todos sus derechos y cesando en todas sus obligaciones de inmediato, excepto las derivadas de las Decisiones 40 sobre Convenio de Doble Tributación; 46, sobre empresas multinacionales; 56, sobre transporte internacional por carreteras y 94 sobre sistema troncal andino por carreteras. Esta proposición contó con la aprobación del resto de los países miembros, firmándose el protocolo respectivo el 5 de octubre de 1976<sup>752</sup>.

Algunos días después, el 30 de octubre, se redactó la declaración conjunta en que, de acuerdo al artículo 2º del referido protocolo, Chile se retiraba del Acuerdo de Cartagena.

<sup>748</sup> La reunión fue en Lima, Perú, entre el 2 y el 4 de octubre de 1976. El Protocolo se firmó el 5 de octubre.

<sup>749</sup> Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, art. 1 y art. 2, en Actas del XX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, 2 al 4 de octubre de 1976.

Con todo, existió un problema de interpretación jurídica ya que el Protocolo debió haberse sometido a los órganos de la ALALC, para su declaración de compatibilidad con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo.

<sup>750</sup> En cuanto al debate a nivel nacional remitimos, por ejemplo, a la *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, año X, Nº 38, abril junio de 1977, pp. 3-66, en que un grupo de expertos y ex-diplomáticos analizan el tema. También se puede ver en el anexo documental de este trabajo la carta dirigida por el ex Presidente de Chile, Sr. Eduardo Frei Montalva, al director de *El Mercurio* de Santiago, el 28 de agosto de 1975. También la publicación de un libro que recogía opiniones contrarias al retiro de Chile del Pacto Andino, Frei Montalva, Eduardo; Elgueta, Hernán y French-Davis, Ricardo: *Chile y el Pacto Andino. Deslindando responsabilidades ante la historia*, Santiago de Chile, s/d, 1976.

<sup>751</sup> Los Decretos respectivos fueron publicados en *Diario Oficial*, República de Chile, 3 de enero de 1977. Ambos textos establecieron como fecha de entrada en vigencia del Protocolo la de su publicación en este Diario.

<sup>752</sup> *El Mercurio*, 2 de noviembre de 1976, p. 3; *La Tercera de la Hora*, 2 de noviembre de 1976, p. 3.

La declaración conjunta contemplaba la creación, con carácter permanente, de la Comisión Mixta Andino-Chilena, encargada de velar por la aplicación de las cuatro decisiones que quedaron vigentes y de promover la concertación de programas de cooperación en materia productiva, comercial, financiera y tecnológica<sup>753</sup>.

A pesar de lo señalado, en su momento el Secretario Ejecutivo de Chile para asuntos de la ALALC reconoció la importancia del Acuerdo de Cartagena, y de que su perfeccionamiento sólo podría lograrse *“si aprobamos instrumentos realistas”*. Y precisando su pensamiento, agregó que en los momentos cruciales del Pacto Andino no debían surgir por motivo alguno, instrumentos que equivaliesen a consolidar esquemas económicos fracasados *“y que implicaron, en el caso específico de nuestro país, una estructura productiva ineficiente que nos llevó a un lento desarrollo, a una mala distribución del ingreso, a la concentración del poder económico, al poder monopolístico en la industria, a un desempleo crónico y una agricultura deprimida”*.

Reiteraba, además, que reconocía la libertad de cada país para elegir su propia estrategia de desarrollo y que ningún miembro debiera imponer a otro su enfoque de política económica que éste considere apropiado. De ahí que efectuara un llamado para encontrar fórmulas flexibles y pragmáticas; exhortación que, como hemos visto no encontró eco en el proceso<sup>754</sup>.

No podemos dejar de señalar que el estilo diplomático de la dictadura contribuyó decididamente al retiro de Chile del Pacto, al evitar cualquier tipo de compromisos para postergar o soslayar el conflicto. El entonces Ministro de Economía, en todo momento, presentó con absoluta claridad la posición del régimen en contra del criterio mayoritario sobre el arancel externo común, limitación de remesas de empresas extranjeras en el exterior, y nacionalidad de las empresas, sin que hubiera existido una búsqueda intensa de proposiciones intermedias entre las partes, al modo de la diplomacia tradicional cuando se trata de rescatar un acuerdo de importancia fundamental. El único gesto en contrario, del que deseamos dejar registro, ocurrió cuando Pedro Daza, prestigioso hombre del servicio exterior chileno le hizo notar al Vicealmirante Patricio Carvajal, Ministro de Relaciones Exteriores, que el planteamiento oficial

---

<sup>753</sup> *El Mercurio*, 13 de noviembre de 1976, p. 3.

respecto del nivel arancelario afectaba la filosofía misma del Acuerdo de Cartagena y que era muy probable que alejarse de ella iba a significar la incompatibilidad de la participación de Chile en el pacto subregional. Incluso llegó a señalar que Chile se estaba “*yendo al extremo opuesto*” al plantear su posición. El diplomático exhortaba a buscar un punto de coincidencia que permitiera promover en la subregión una adecuada eficiencia y al mismo tiempo alentar el desarrollo que buscaba el Pacto Andino:

*“Tengo el temor –precisaba- de que los niveles que nosotros estamos proponiendo no satisfagan, a juicio de los andinos, este último requerimiento. Y como se trata de un punto sustantivo que nos quedemos aislados y que se cree una dificultad fundamental para nuestra participación en el Acuerdo”*<sup>754</sup>.

Como sea, el resultado de las diversas negociaciones fue, debido al estilo diplomático seguido, en cierto modo previsible una vez que se conocieron las discrepancias de fondo producidas en los últimos meses. La actuación del Ministro de Economía y del Secretario Ejecutivo para la ALALC y el Pacto Andino fue plenamente concordante con el planteamiento económico de la dictadura. Lo que se percibe es que las consideraciones políticas analizadas hicieron difícil, en todo caso, la permanencia chilena en el Acuerdo de Cartagena, siendo los factores económicos importantes, no eran del todo trascendentales<sup>755</sup>. En otras palabras, los lineamientos de una política de apertura generalizada y de no discriminación al exterior resultó incompatible con las exigencias del Acuerdo de Cartagena, que reproducía en opinión del gobierno esquemas intervencionistas y proteccionistas de los que se quería marcar distancia.

---

<sup>754</sup> *El Mercurio*, 18 de diciembre de 1975.

<sup>755</sup> *Carta de Pedro Daza, Embajador de Chile en Venezuela al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Caracas, 5 de febrero de 1976, Oficio Ordinario R (001-250)*. ARHMINRECh. El diplomático remitió, posteriormente, una declaración suya en que ratificaba que Chile cumpliría con sus obligaciones en el Pacto Andino y que fue publicada en la prensa venezolana, en *Oficio Ordinario, Nº 575/287, Caracas, 8 de junio de 1976*. ARHMINRECh.

<sup>756</sup> Orrego Vicuña, Claudio: *Cambio y estabilidad en la integración económica. El marco conceptual y la experiencia del Grupo Andino*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Serie de Publicaciones Especiales, Nº 13, 1976.

La actitud descrita se reflejaría con posterioridad cuando Chile decidió estudiar su retiro de la CORFO Andina, la que era vista como una entidad financiera internacional altamente ineficiente y de poca importancia económica para el país<sup>757</sup>.

***c) Valoración económica de la relación de Chile con el Pacto Andino.***

El Cuadro 9 nos muestra que las naciones andinas tienen en conjunto una gravitación comparable con la de los países grandes de la ALALC. Todos los miembros del Acuerdo de Cartagena son países pequeños; no obstante, como se puede apreciar, sumados alcanzan una magnitud respetable dentro del marco latinoamericano. En efecto, su dimensión es cercana a la de Brasil o a la de México. Su producto per cápita supera al de Brasil. Por último, la comparación es ampliamente favorable para los países andinos cuando se refiere al volumen de las exportaciones, aún antes del alza del precio del petróleo, alcanzaban un monto similar al de las ventas en el exterior de Argentina, Brasil y México en conjunto. Al parecer, la unidad andina muestra una base de sustentación económica suficiente para que fuese tratada con consideración por cualquiera de los grandes países latinoamericanos. No obstante, un estudio de las estadísticas económicas nos enseña que el intercambio comercial y financiero no tuvo en el subpacto regional una importancia gravitante en relación al comercio exterior global de cada uno de sus miembros, era difícil transformar ese intercambio en el factor de desarrollo esperado.

Lo que interesa aquí es la dinámica del comercio exterior chileno en relación al Pacto Andino. En tal sentido, el Cuadro 12, sobre importaciones y exportaciones totales de Chile con los países andinos, muestra lo deficitario de este comercio en términos de balanza comercial, que alcanzó su punto más alto en 1973.

Más aún, si comparamos estas cifras con su porcentaje en el comercio global de Chile con el exterior, Cuadro 13, podemos inferir lo modesto que resultaba para el país el mercado internacional del Pacto Andino.

---

<sup>757</sup> Oficio Ordinario N° 51/0/77 del Secretario Ejecutivo para asuntos de la ALALC y Pacto Andino al Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 19 de abril de 1977. ARHMINRECh.

En cuanto a la orientación económica que mostraba Chile para el período, Cuadro 14, es posible darse cuenta como la corriente comercial externa chilena tenía en Argentina, Brasil y México un mercado preferente para colocar sus productos. Además, resulta evidente la importancia que tenía para Chile el comercio trasandino, el que medido en términos de una balanza comercial deficitaria, se mantuvo prácticamente constante entre 1971-1973.

La comparación con la subregión andina puede verse en el Cuadro 15, que muestra la relación entre el comercio con los llamados países grandes de América Latina y el comercio global chileno.

El análisis de éste con aquel Cuadro 13, nos permite señalar que, en términos de porcentaje, para el período 1970-1973 la incidencia global que tenía para Chile el comercio con los miembros del GRAN era de un 14,14%. En cambio, y para igual período, el impacto que representaban Argentina, Brasil y México en el total del intercambio comercial chileno era de un 47,6%.

### ***F. Chile y el desafío de la integración postdictadura***

A partir de la segunda mitad de los setenta, Chile entró en una etapa que lo llevó a aislarse del resto de los países de la región. La adopción de una política económica de carácter neoliberal por parte de la dictadura no era compatible con los modelos imperantes en esos momentos en el resto de los países latinoamericanos. No cabe duda que ésta fue una apuesta por parte del régimen, ya que nadie podía asegurar cuáles serían los resultados de esta opción.

Producto de la aplicación de la política neoliberal, Chile dio un vuelco respecto de los modelos que hasta ese momento se habían llevado a efecto. Para lograr los objetivos perseguidos se bajaron los aranceles, se dio preferencia a la inversión extranjera y se les aseguró que sus capitales se encontraban protegidos, pudiendo ser retirados en el momento que así lo consideraran. Esta decisión de la dictadura produjo el retiro inmediato de Chile del Pacto Andino, una de las dos instancias de integración en las que en ese momento participaba el país a nivel regional.

Con la llegada de la democracia los esfuerzos ya no sólo se centraron en la búsqueda de nuevos mercados, sino que, además, en el mejoramiento de lo

existente y en la integración con otros bloques económicos, resultado lógico a la luz de los éxitos macroeconómicos exhibidos por el país.

De hecho durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), el Mandatario realizó la primera visita de un Jefe de Estado a Malasia, China y Japón. Esta forma de encarar la política económica exterior tuvo su corolario en los discursos que el Presidente Aylwin dirigió al país el 212 de mayo de 1991 y 1992, oportunidad en que llamó a pensar en una “Política de Estado” para tratar estas materias, las que deberían derivar del más amplio consenso político. Esto mismo ya había sido ratificado en el mensaje del 221 de mayo de 1990 cuando precisó que era necesario hacer de la apertura al mundo una herramienta de progreso y desarrollo para Chile.

Como resultado de lo anterior y a pesar que el primer gobierno de la Concertación puso mucho énfasis en la reinserción política de Chile, durante su administración se lograron concretar algunos acuerdos, entre los cuales podemos mencionar el **Acuerdo de Complementación Económica con Argentina**, el **Acuerdo de Libre Comercio con México**, los **Consejos Conjuntos sobre Economía y Comercio** con Canadá, Ecuador y Colombia, entre otros. En este mismo sentido , también se debe destacar la firma, en 1990, del **Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea**, el que posteriormente sería modificado y profundizado en 1996.

Con la llegada de la administración de Eduardo Frei Ruíz-Tagle, la política exterior se dedicó principalmente a las actividades de carácter económico, poniendo el acento en aquellos mecanismos que permitieran un mayor entendimiento en el contexto regional, sin descuidar otros aspectos como el NAFTA, APEC o la Unión Europea.

Lo anterior por lo demás se encontraba en el propio Programa de Gobierno, en el cual el énfasis ya no estaba puesto en solidaridades de carácter político, sino en los deseos de convertir a la política exterior en un instrumento para los propósitos económicos y sociales, situación que necesariamente pasaba por una reforma de la Chancillería, tal como lo venía solicitando el sector empresarial desde el gobierno de Aylwin.

No cabe duda que la reinserción internacional de Chile adquirió una mayor velocidad con la recuperación de la democracia en 1990, situación que

hizo necesario repensar una serie de objetivos respecto de la metas que se querían alcanzar con los acuerdos de integración que comenzaron a firmarse a partir de ese último año. Es así que las nuevas autoridades fijaron los lineamientos generales de este proceso: diversificación de las relaciones internacionales, adecuada conjugación entre bilateralidad y multilateralidad, apertura de los mercados; y política de regionalismo abierto.

Es a partir de este último punto donde se puede percibir con mayor claridad el cambio adoptado por Chile respecto de la integración, ya que a partir de este concepto el país se arroga el derecho de establecer alianzas estratégicas con cualquier nación del mundo, sin que éstas pertenezcan necesariamente a América Latina.

En otras palabras, el *regionalismo abierto* permitía que los acuerdos de integración fuesen interpretados y diseñados como herramientas para fortalecer un “comercio mundial libre”. Era esta fórmula la que permitió hacer compatibles la apertura unilateral de la economía chilena con la suscripción de acuerdos bilaterales y con una activa participación en las negociaciones multilaterales.

La apertura de Chile a los mercados internacionales y la mantención de un arancel aceptable y uniforme, permitió que el país avanzara aceleradamente en su proceso de integración, diversificando tanto el destino como el origen de su comercio exterior, como se constata en el siguiente cuadro.

**Tabla N° 9**  
**Origen y destino del comercio exterior de Chile. 1995**

BLOQUES	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
Asia Pacífico	33%	17%
Unión Europea	25%	22%
TLC-NAFTA	18%	32%
MERCOSUR	11%	17%
Pacto Andino	6%	6%

**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas.

La rapidez con que se fueron delineando los nuevos acuerdos y concretizando los ya existentes, se explica porque Chile había sido capaz de



crear una “imagen confiable” al resto de la comunidad internacional, de país sano y respetuoso de los compromisos adquiridos, lo que se fundamenta en principios y valores que han sido reconocidos por los países o bloques de integración con los cuales mantiene variadas relaciones.

**Las Economías Andinas en 1972**

(valores en moneda de 1974)

Países	Población (millones)	Producto Geográfico Bruto per cápita (dólares)	Total	Comercio Exterior	
				Exportaciones (mill. US\$)	Importaciones
Bolivia	4,9	397	1946	288	278
Colombia	23,8	735	17464	1329	1157
Chile	10,1	1248	12565	1214	1710
Ecuador	6,4	675	4346	459	521
Perú	14,5	754	10917	1343	1193
Venezuela	11,5	1604	18455	5393	3327
Subregión Andina	71,2	923	65693	10026	8186
Argentina	25,1	2027	50883	2756	2353
Brasil	98,7	800	78904	5596	5954
México	54,3	1326	72287	2614	4064

**Fuente:** Naciones Unidas, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1973 y *Estudio Económico América Latina*, 1973.

En estas publicaciones las cifras de PGB y de comercio exterior están expresadas en dólares de 1960 y de 1972, respectivamente. Las primeras se han multiplicado aquí por 1,90 y las segundas por 1,42, para transformarlas en moneda de poder adquisitivo de 1974. Los dos cambios principales acontecidos entre el año a que se refiere el Cuadro en la actualidad son el fuerte incremento de Venezuela y la drástica merma de la producción en Chile.

Cuadro 12

**Balanza comercial de Chile con los países del Pacto Andino  
(en millones de dólares)**

Año	Exportación	Importación	Total
1970	21.9	45.3	67.2
1971	27.1	58.0	85.1
1972	20.2	48.7	68.9
1974	23.3	62.9	86.1

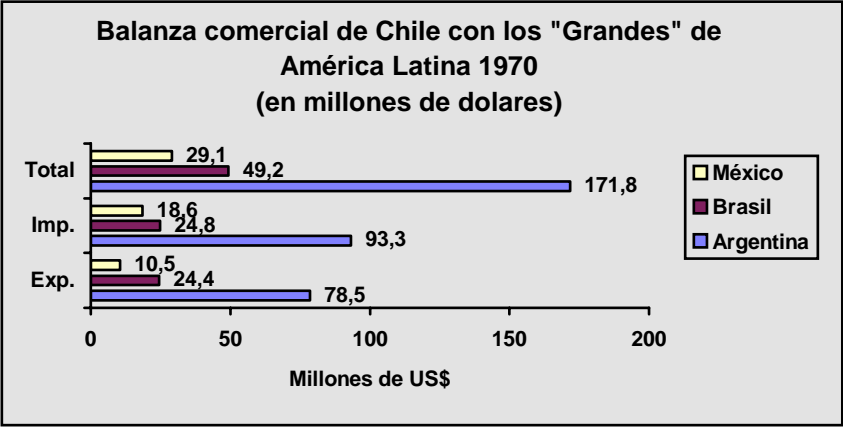
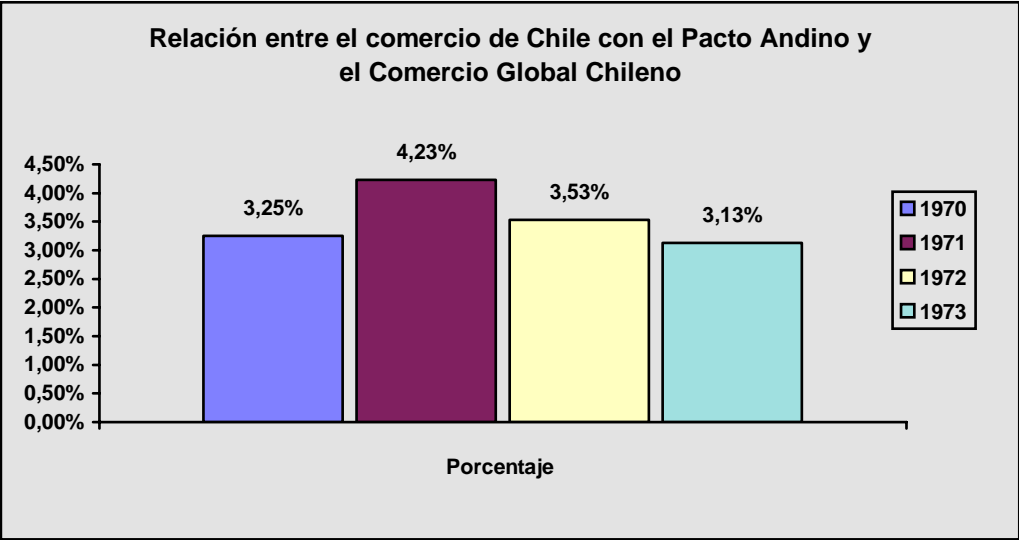
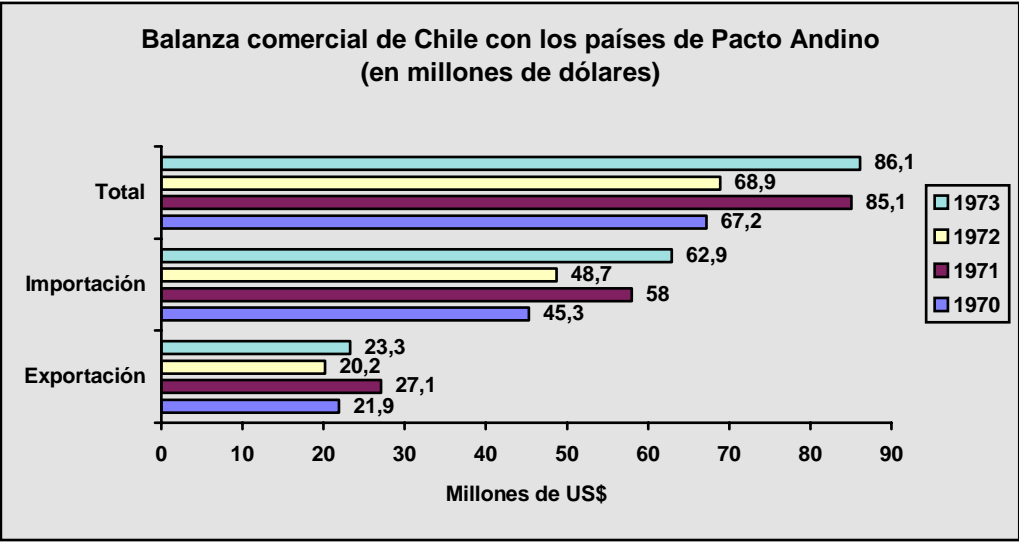
**Fuente:** Banco Central de Chile. Dirección de Política Financiera

Cuadro 13

**Relación entre el comercio de Chile con el Pacto Andino y el comercio global chileno**

Año	%
1970	3.25%
1971	4.23%
1972	3.53%
1973	3.13%

**Fuente:** Banco Central de Chile. Dirección de Política Financiera

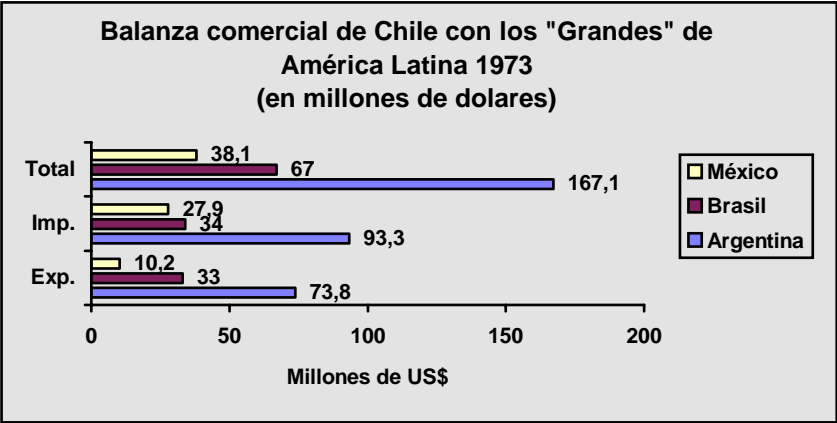
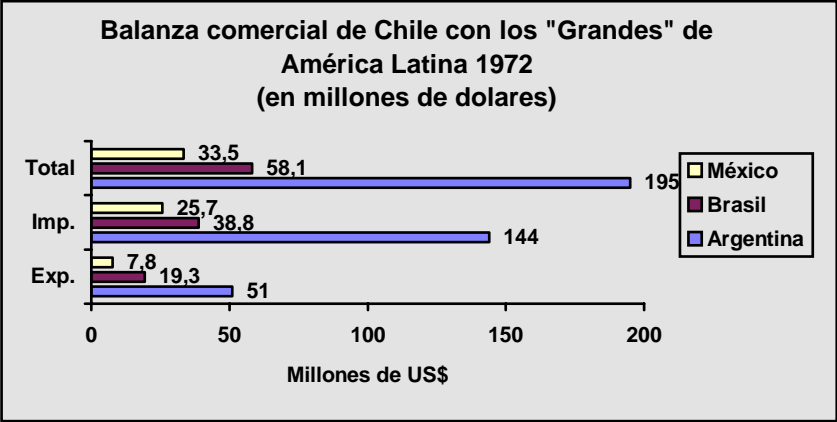
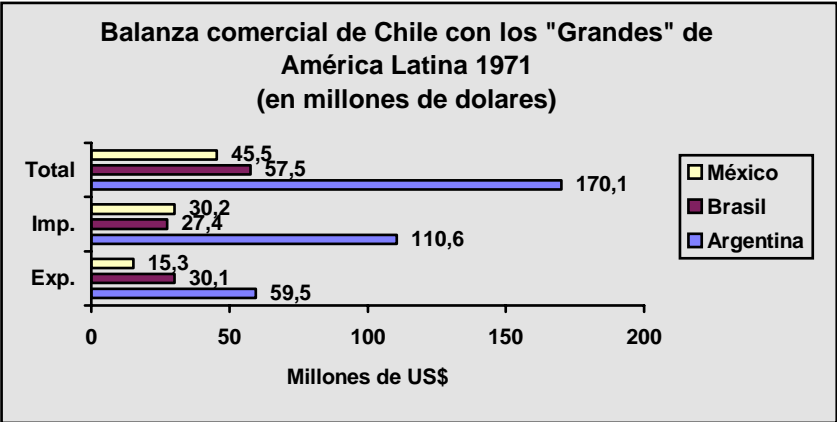


Cuadro 14

**Balanza Comercial de Chile con México, Brasil y Argentina**  
**(millones de dólares)**

Países	19 70			19 71			19 72			19 73		
	Import.	Export.	Total	Import.	Export.	Total	Import.	Export.	Total	Import.	Export.	Total
Argentina	93.3	78.5	171.8	110.6	59.5	170.1	144.0	51.0	195.0	93.3	73.8	167.1
Brasil	24.8	24.4	49.2	27.4	30.1	57.5	38.8	19.3	58.1	34.0	33.0	67.0
México	18.6	10.5	29.1	30.2	15.3	45.5	25.7	7.8	33.5	27.9	10.2	38.1

**Fuente:** Banco Central de Chile. Dirección de Política Financiera



Cuadro 15

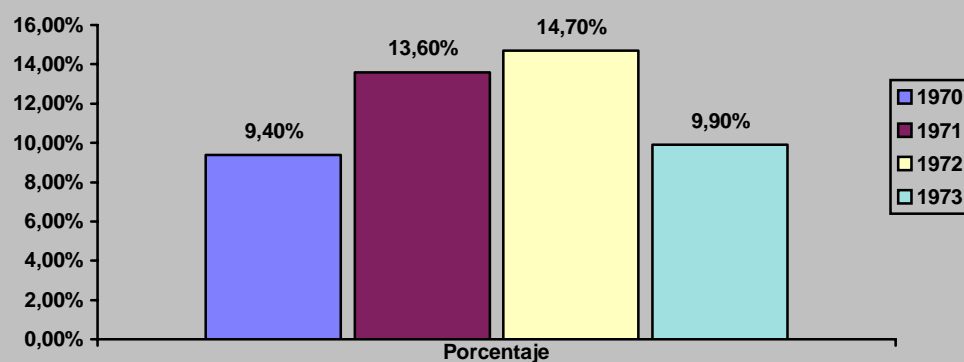
**Relación entre el comercio de Argentina , Brasil y México y el comercio global de Chile**

Años	Intercambio	Porcentaje
1971	250.1	9.4%
1972	273.1	13.6%
1973	286.6	14.7%
1974	272.2	9.9%

**Fuente:** Banco Central de Chile. Dirección de Política Financiera



### Relación entre el comercio con los tres Grandes y el comercio global chileno



Este último capítulo de nuestro trabajo se dedica, fundamentalmente, a estudiar el papel que la prensa periódica chilena, como formadora de opinión pública, frente al esfuerzo integracionista del período en estudio.

En tal sentido centramos nuestra atención en los periódicos más importantes de Chile –*El Mercurio* de Santiago, *La Tercera de la hora*, el oficialista diario *La Nación*- que tienen una circulación a lo largo de todo el país y han sido objeto de atención por parte de los historiadores de la prensa nacional.

Interesa especialmente mostrar la forma en que los medios abordaron la problemática de la integración, que argumentos aparecieron con mayor frecuencia en sus editoriales, y cuales eran las críticas que surgían frente al proceso integrativo. En otras palabras, el estudio pretende descubrir las argumentaciones empleadas por los citados medios, aparecidas en su Editorial, que justifican una determinada postura y establecer los beneficios, problemas y actores que presenta para la prensa periódica chilena del período el proceso integrador.

Con el propósito de contribuir a una mayor comprensión, en el análisis de contenido en los textos editoriales estudiados se establecieron determinadas unidades de registro, las que arrojaron resultados cuantitativos los que luego fueron interpretados y que se muestran en los gráficos respectivos.

#### ***A. Planteamiento teórico-metodológico.***

Partiendo de un análisis morfológico de *opinión pública* podemos distinguir, en primer lugar, el concepto adjetivo de “público”, que se refiere a algo que se publica, algo que está a disposición de todos y que no es una cuestión privada o personal. Por su parte la palabra “opinión” está relacionada a una idea o parecer del cual no existe una plena convicción de parte del sujeto. Así la “opinión pública” es la suma teórica de las opiniones sostenidas por un público en cierto momento. La postura se utiliza en dos sentidos: uno consiste en considerarla estáticamente en un momento en particular y, el otro, en un sentido más dinámico en términos del proceso de formación de una opinión particular que a su vez conduciría en condiciones normales a algún tipo de acción pública<sup>758</sup>.

En más de una ocasión se ha señalado que el periodismo es el primer borrador de la historia. Lo cual es bastante cierto puesto que desde sus inicios el hombre ha querido registrar los acontecimientos en cualquier elemento que de cuenta de ello. En este sentido los primeros en recoger los actos y manifestaciones de la humanidad fueron los documentos escritos, los que con el tiempo fueron evolucionando hasta convertirse en medios impresos periódicos, que daban cuenta de todos los sucesos más importantes de la sociedad en la que se encontraban insertos, convirtiéndose de esta forma en una valiosa fuente de información de una determinada etapa de la historia.

El fenómeno sigue intacto hasta el día de hoy, el periódico es el medio principal de comunicación de la palabra escrita, ni el desarrollo tecnológico de las comunicaciones, ni la gran era informática han cambiado esto. Visto desde la perspectiva de nuestro trabajo, el relato que nos puedan hacer resulta bastante interesante, puesto que los hechos se recogen en forma directa de los medios de prensa, sin manipularlos o cambiarlos, lo que permite lograr una narración mucho más objetiva, libre de pasiones o subjetividades que distorsionan la realidad.

El elemento más característico del periódico es su *periodicidad*, lo cual lo diferencia de otros escritos, aunque algunos de ellos se refieran a un acontecimiento específico “*la tarea de transmitir noticias a intervalos regulares da el periódico su nombre y sigue siendo su cometido fundamental*”<sup>759</sup>

---

<sup>758</sup> Para mayor profundidad remitimos a Young, Kimball: *Psicología social de la opinión pública y de los medios de comunicación*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1ª edición, 1969.

<sup>759</sup> Fraser, F.: *Introducción al periodismo*, Editorial Limusa, México, 1978, p. 187.

Una de las definiciones más acertadas de periódico señala que: *“El periódico es considerado como la publicación clásica de la prensa. Y se define como una publicación no encuadernada, que sale a intervalos regulares, que procura informar, influenciar y divertir a sus lectores, así como alentar el desarrollo económico de la nación por medio del anuncio”*<sup>760</sup>.

Se concluye, y para este punto, que el periódico es una publicación impresa que cumple un rol social a través de la información, entretenimiento e influencia que ejerce en la opinión pública, así como también en el desarrollo económico de un país.

Su publicación es de tiempo fijos, y puede ser diaria, semanal, bisemanal, mensual, diurna, vespertina, etc. Y, por último, los temas que trata abarcan diferentes espectros de la cultura y de los acontecimientos sociales. De este modo, el periódico constituye una fuente fidedigna de los hechos que se desarrollan en un momento determinado de la historia y, como sostiene Fraser: *“El periódico es una fuente de consulta de verdadero valor, no sólo como almacén de material del que podrán valerse los historiadores del futuro, sino como prontuario viviente de la naturaleza humana. Nos lleva a todas partes, nos dice todo”*<sup>761</sup>.

En relación a esta idea fue que Clarence S. Brigham arribó a la siguiente conclusión:

*“Si todas las fuentes históricas consistentes en material impreso, correspondientes a determinado siglo o a determinada década, tuviesen que ser destruidas, con excepción de una sola, lo que se escogería como de mayor valor para la posteridad sería la representada por una colección de un periódico importante”*<sup>762</sup>.

<sup>760</sup> Hynds, Ernest: *Periodismo norteamericano hoy*, Editores asociados S. A., México, 1977, p. 20.

<sup>761</sup> Fraser, F.: *Op. Cit.*, p. 188.

<sup>762</sup> Brigham, Clarence S.: *Historia y bibliografía de los periódicos norteamericanos. 1690-1920*, citado por Fraser, F.: *Op. Cit.*, p. 188. Entre las obras generales sobre el desarrollo de la prensa periódica, remitimos a Pizarroso, Alejandro: *Información y poder, el mundo después de la imprenta*, Eudema S. A., Madrid, 1993; González Blanco, Edmundo: *Historia del periodismo*, S. L. de Artes Gráficas, Cartagena, Madrid, 1919; Gómez, José y Marín, Enric: *Historia del periodismo universal*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999; Albert, Pierre: *Historia de la Prensa*, Colección Ciencias de la Información, Ediciones RIALP, España, s/f.; Alvarez, Jesús y Martínez, Ascencio: *Historia de la prensa hispanoamericana*, Madrid, MAPFRE, 1992; Nuñez de Prado, Sara; Braojos, Alfonso; Ríos, Enrique; Real, Elena: *Comunicación social y poder*, Editorial Universitas S.A., Madrid, 1993; Uribe, Hernán: *“El periodismo en la formación histórica de los pueblos iberoamericanos”*, en *Cuadernos Americanos*, vol. 5, N°11, México, 1988; Weill, Georges: *El periódico. Orígenes, evolución y función de la prensa periódica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (UTEHA), México, 1962; Rozas Ortúzar,

### **a) Formulación del problema.**

Diversos son los estudios que teóricos de las ciencias sociales y económicas han realizado sobre el tema de la integración latinoamericana. Aspectos políticos, económicos y culturales han sido presentados por expertos para explicar, describir y analizar las sucesivas etapas que engloba la integración regional. Si bien estos aspectos ayudan a conocer y comprender de una mejor manera el proceso mismo de la integración, lo es también la función desempeñada por otros actores sociales de gran relevancia y que intervienen con especial influencia en el seno del país.

En este sentido, los medios de información masiva, y en especial, la prensa escrita, destacan por el importante rol social que desempeñan en cuanto agentes transmisores de información y orientadores de opiniones de los destinatarios del mensaje<sup>763</sup>. El profesor Roger Pinto ha resaltado este aspecto en su esquema acerca de los fines que persiguen los medios de comunicación masiva. Según él, dentro de estos fines se encuentra la información periodística a la que atribuye, por un lado, la función de informar sobre los acontecimientos sucedidos y, por otro, la de orientar a los lectores por medio de opiniones y juicios acerca de la trascendencia de estos acontecimientos<sup>764</sup>.

De esta manera, teniendo presente el activo rol social que desempeña la prensa en comunidad, resulta de importancia conocer las opiniones que los medios informativos tienen sobre la realidad que informan, más aún si estas son de interés nacional, ya que a través de ellas pueden condicionar e influir en las posturas propias del público al que llegan<sup>765</sup>. Estas opiniones las da a conocer la prensa -como institución- a través del artículo editorial, cuya función básica es la de expresar, de manera manifiesta y clara, las posiciones, juicios y valores que el

---

Eliana: "La selección noticiosa, entre la importancia y el interés", *Cuadernos de Información*, Escuela de Periodismo, PUCCH, N° 12, 1997.

<sup>763</sup> Sobre el papel de la prensa en sociedad remitimos a Pellegrini Ripamonti, Silvia: *Políticas de información*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989; Gerald, J. Edward: *La responsabilidad social de la prensa*, Editorial Limusa-Wiley S. A., México, 1965; Desantes, José María: *La función de informar*, Editorial Euns, Pamplona, 1976; Blazquez, Niceto: *Ética y medios de comunicación*, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 1994; Borrat, Héctor: *El periódico, actor político*, Editorial Gustavo Gil S. A., Barcelona, 1989.

<sup>764</sup> Martínez Alberto, José Luis: *Curso General de Redacción Periodística*, Editorial Paraninfo S. A., Madrid, 1992, pp. 43-44.

<sup>765</sup> Sobre la importancia de la prensa en las decisiones políticas de Chile, remitimos a Silva Espejo, René: "La prensa en la política exterior chilena y en la configuración de la imagen internacional del país" en Sánchez, Walter y Pereira, Teresa: *Op. Cit.*, nota 340, pp. 169-179.

medio informativo tiene en relación a los diversos temas de interés social que acontecen.

Así entonces, nos parece que analizar la opinión de la prensa chilena frente al proceso de integración latinoamericana puede ser de gran ayuda para complementar los amplios estudios que, desde diferentes perspectivas, se han realizado sobre el tema. Por ello aspiramos a conocer por medio de los editoriales la opinión de los diarios de circulación nacional *El Mercurio* de Santiago, *La Nación* y *La Tercera de la Hora* frente a los acuerdos regionales ALALC y Pacto Andino, comprendidos entre el 18 de febrero de 1960 hasta el 30 de octubre de 1976. La selección de este período, que se inicia con la suscripción del Tratado de Montevideo y concluye con el retiro de Chile del acuerdo subregional andino, permite visualizar en perspectiva la postura asumida por los medios frente a la puesta en marcha y posterior desarrollo de la empresa de la integración.

A estos objetivos señalados debemos agregar otros más específicos dado que el estudio pretende descubrir las argumentaciones empleadas por los citados medios que justifican una determinada postura y establecer los beneficios, problemas y actores que presenta el proceso integrador.

#### ***b) Breve marco teórico.***

El estudio que se presenta a continuación es de naturaleza descriptivo, basado en datos primarios cualitativos recolectados, especialmente, para efectos del presente trabajo. Utilizando la técnica de análisis de contenido, la masa comunicacional a examinar será sometida a un detallado estudio y análisis que dará respuesta, de acuerdo a los resultados e interpretaciones que de ella se desprendan, a uno de los objetivos señalados anteriormente.

Mediante la observación directa del material sometido a análisis, junto a un sistemático y riguroso proceso de decodificación de la información se obtendrán los datos necesarios para efectuar las inferencias e interpretaciones, detectando así, las sensibilidades acerca del contenido implícito que encierran los mensajes estudiados. Este proceso incluirá el uso de unidades de registro, consistentes en los fragmentos de contenidos que serán considerados en el análisis, así como los códigos o categorías, que constituyen la agrupación de ciertos elementos poseedores de características similares.

En cuanto a la técnica de análisis, la hemerografía es el método de análisis más completo y ordenado que posee la prensa escrita, siendo su principal objetivo el estudio, examen y descripción total de los periódicos diarios. Su campo de acción va desde el análisis de las características propiamente administrativas que posee el medio hasta aquellas referidas a la composición y estructura de los mensajes publicados<sup>766</sup>.

Dentro del amplio espectro que comprende esta disciplina se encuentra la técnica del análisis de contenido, método encargado de descifrar y estudiar el contenido de los mensajes para descubrir las características internas que posee. De acuerdo a estas funciones, el desarrollo del presente apartado contempla el empleo de esta técnica específica, ya que su aplicación resultada apropiada para nuestros propósitos<sup>767</sup>.

La objetividad y sistematicidad que debe poseer la técnica indicada, vale decir, los procedimientos empleados en ella deben ser capaces de ser verificados por cualquier analista que desee utilizarlos nuevamente mediante la misma conceptualización, llegando así, a la obtención de similares resultados.

La aplicación del *análisis de contenido* entrega, además, información considerable y muy valiosa para deducir y plantear supuestos no sólo de las características implícitas que encierran los mensajes sino también de las propiedades que manejan emisores y destinatarios.

Si bien los datos proporcionados por el análisis de contenido poseen un grado de certeza y veracidad que puede llegar a ser muy alto, es preciso dejar en claro que este método no entrega una información total y absoluta acerca de las intenciones o condiciones del emisor o receptor, sólo aporta datos que permiten inferir o deducir con un alto grado de certeza y de rigor científico el comportamiento de ellos. Esto no invalida el proceso, más bien constata una realidad, cual es que el investigador no posee capacidad física ni temporal para abarcar la totalidad del material que se le presenta.

---

<sup>766</sup> Casasús Guri, Josep María: *Ideología y análisis de medios de comunicación*, Editorial Mitre, Barcelona, 1985, pp. 55-65.

<sup>767</sup> Berelson, Bernard: *Content analysis*, citado por Quezada, Maribel: *El mensaje medio a medio*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1992, p. 20. Una definición en Bardin, Laurence: *El análisis de contenido*, Editorial Akal S. A., Madrid, 1986, p. 32, señala que "(...) un conjunto de técnicas de análisis de comunicaciones tendientes a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción o recepción de estos mensajes"

**c) Material de análisis.**

Desde el punto de vista de la investigación científica, la *población* o *universo*, es definida como “(...) el género de documentos sobre los que se puede efectuar análisis”<sup>768</sup>

Vale decir, es todo el material considerado para desarrollar un estudio determinado.

En nuestro caso, y como ha quedado señalado más arriba, la población está compuesta por los tres principales diarios de Chile. La selección de estos medios responde básicamente a los siguientes criterios:

- Son diarios de circulación nacional y amplio tiraje, lo cual permite que su cobertura abarque un mayor número de lectores que los periódicos locales o regionales,
- Los tres medios seleccionados representan entidades periodísticas diferentes e independientes entre sí, lo cual permite que el tema de la integración sea analizado desde puntos de vista distintos, siendo de esta manera, más completo el estudio propuesto.
- Los medios de prensa seleccionados son depositarios de una larga tradición periodística en Chile y se identifican claramente con segmentos determinados de público objetivo, y
- Son periódicos a los que se les reconoce el ser formadores de opinión pública en Chile.

Definida la población es necesario determinar el *corpus*, vale decir el conjunto de documentos que tendremos en cuenta para ser sometido a los procedimientos analíticos. Este lo compone el texto completo de los editoriales de los periódicos elegidos, incluido el titular, referidos al tema de la integración publicados en la página respectiva en el período indicado.

Como el objetivo de este capítulo es determinar la opinión pública frente al proceso de integración regional, analizamos la unidad de redacción periodística que da a conocer la opinión del medio como institución, empresa u órgano oficial del gobierno de turno. Esta es la editorial, que al estar incluida en la página del



mismo nombre, se diferencia de las restantes unidades por no llevar firma y, generalmente, por estar rotulada con el nombre de “*editorial*”. En término simples, si el objetivo propuesto es conocer la opinión del medio frente al tema, resulta esencial buscar la respuesta en la unidad de redacción que proporciona esa información de una manera explícita, es decir, el editorial<sup>769</sup>.

Considerando la extensión del período a analizar, se utilizó una *muestra no probabilística intencionada*, que consiste en la selección de una parte del *corpus* de acuerdo a los criterios señalados previamente<sup>770</sup>. Aplicando este procedimiento a la investigación, los criterios expuestos para determinar la muestra fueron:

- Selección de fechas claves correspondientes a determinados acontecimientos considerados importantes en el proceso de integración regional, tales como la firma de los acuerdos y las sucesivas reuniones sostenidas por los representantes de los países miembros<sup>771</sup>.
- Revisión de los ejemplares de cada medio informativo cuyos números fluctúen entre las fechas seleccionadas.
- Recolección de todos los editoriales referidos al tema de la integración aparecidos en los diarios antes revisados, constituyendo así la muestra del *corpus*<sup>772</sup>.

De acuerdo a los pasos señalados en el análisis de contenido, en los textos editoriales estudiados se establecieron determinadas unidades de registro (características, palabras, frases, oraciones) agrupadas en una serie de categorías cuya finalidad era la de responder a una pregunta específica orientada a la consecución de los objetivos trazados para el acápite. Mediante este

<sup>768</sup> Bardin, Laurence: *Op. Cit.*, p. 72.

<sup>769</sup> Sobre el Editorial, remitimos a Santamaría, Luisa: *El comentario periodístico. Los géneros persuasivos*, Editorial Paraninfo, Madrid, 1ª Edición, 1990. Martínez Albertos, José Luis: *Guiones de clase de redacción periodística*, Pamplona, 1962; Aldunate, Ana Francisca y Lecaros, María José: *Géneros periodísticos*, Colección Actualidad e Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989; Rivadeneira Prada, Raúl: *Periodismo: La teoría general de los sistemas y la ciencia de la comunicación*, Editorial Trillas, México, 3ª edición, 1990. Casasús Guri, Josep María y Nuñez Ladavéze, Luis: *Estilo y géneros periodísticos*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, 1ª edición, 1991; Santibañez M., Abraham: *Periodismo interpretativo*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2ª edición, 1995.

<sup>770</sup> Este tipo de muestra se utiliza, generalmente, cuando la población sometida a estudio resulta ser demasiado extensa. Véase Quezada, Maribel: *Op. Cit.*

<sup>771</sup> La selección de las fechas claves se obtuvo de la documentación y revisión de los archivos que se encuentran en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y CEPAL. La recolección de los diarios con sus respectivos editoriales se obtuvo en la Biblioteca del Congreso Nacional y en la sección Periódicos y Microfilm de la Biblioteca Nacional.

<sup>772</sup> Visto así la muestra probabilística intencionada arrojó como resultado: 59 editoriales de *El Mercurio* de Santiago, 28 de *La Nación* y 13 de *La Tercera de la Hora*.

procedimiento, los textos arrojaron resultados cuantitativos los que luego fueron interpretados.

Por último, es importante señalar que los editoriales de cada medio fueron analizados en forma independiente, aplicando a ellos las siguientes categorías:

- *Tipo de editorial*: por medio de los siete tipos de editoriales que clasifica el profesor Raúl Rivadeneira es posible conocer las características del texto editorial<sup>773</sup>.
- *Postura*: establece la orientación presentada por el texto respecto del tema de la integración.
- *Argumento expuesto*: determina los fundamentos empleados por el medio para justificar su postura frente al proceso integrativo.
- *Beneficios*: establece la presencia o ausencia de beneficios que a juicio del diario presenta la integración. Distingue, además, cuáles de los problemas son consignados con mayor frecuencia por el medio.
- *Actores*: establece la presencia o ausencia de actores que a juicio del diario presenta la integración. Determina, además, cuáles de los actores son consignados con mayor frecuencia por el medio.

Los resultados que se obtuvieron de cada una de las categorías señaladas permitieron la realización de inferencias tendentes a determinar la opinión del editorial, y por consiguiente, del medio informativo frente al proceso de integración latinoamericana, dando así, respuesta a los objetivos indicados.

## **B. Semblanza de *El Mercurio*, *La Nación* y *La Tercera de la Hora*<sup>774</sup>.**

<sup>773</sup> Considerando las circunstancias políticas y sociales que rodean el tema sometido a juicio, se pueden clasificar los editoriales en: Expositivo, Explicativo, Combativo, Crítico, Apologético, Admonitorio y Predictivo. Para mayor detalle remitimos a Rivadeneira Prada, Raúl: *Op. Cit.*, p. 228-229.

<sup>774</sup> Sobre estos medios existen amplios estudios que reflejan su importancia, remitimos a: Silva Castro, Raúl: *Prensa y periodismo en Chile (1812-1956)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad de Chile, 1958; Silva Castro, Raúl: *El Mercurio de Santiago (1900-1960)*, Santiago, 1960; Valdebenito, Alfonso: *Historia del periodismo chileno (1812-1955)*, 2ª edición, Santiago de Chile, Imprenta Fantasía, 1956; Amunátegui Solar, Domingo, 1860-1946: *El Mercurio de Chile*, Santiago, Imprenta Cervantes, 1896; Couyoumdjian, Ricardo (et.al.): *"La hora: auge y ocaso de un diario político. 1935-1951"*, manuscrito mecanografiado, Santiago, 1999; Couyoumdjian, Ricardo: *"La Hora", 1935-1951, Desarrollo institucional de un diario político*, en *Historia*, vol.31, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 1998, pp. 5-56; Couyoumdjian, Ricardo y Rozas, Eliana: *"La Hora: cambios radicales"*, *Cuadernos de Información*, N°11, 1996, Escuela de Ciencias de la Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 90-97; Donoso, Ricardo: *"Veinte años de la historia de El Mercurio"*, en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, N°57 y 59, Santiago, 1927; Peláez y Tapia, José: *Un siglo de periodismo chileno: Historia de El Mercurio*, Santiago, 1927. Tall. El Mercurio, 1997; Soto Gamboa, Angel: *"El Mercurio" y la difusión del pensamiento político-económico liberal. 1955-1970*, Tesis

### a) *El Mercurio de Santiago.*

La prensa periódica en los tres primeros lustros de la vida independiente de Chile surgió de la necesidad de divulgar los principios que servían de base a la revolución y de instrumento a los nuevos gobiernos; vive los primeros años de la exclusiva protección gubernativa. Despertadas dormidas iniciativas, la prensa adquiere poco después el carácter de órgano de expresión personalísima, de tribuna única e inconfundible, cuando no de medio de violenta diatriba. La protección oficial es factor esencial para su existencia y cuando no la alcanza los días de ella están contadas. Con el progreso del país, el desarrollo del comercio y la difusión de la cultura general, nace la verdadera prensa periódica independiente, moderada y tolerante, atenta no sólo a la actividad política, sino a todas las manifestaciones de la vida nacional<sup>775</sup>. Fue en ese momento, y en horas de amarga agitación interna, cuando nació *El Mercurio* a la vida de fuerte y perdurable publicidad.

*El Mercurio* de Valparaíso es considerado el decano de la prensa chilena y uno de los periódicos más antiguos de lengua española, y con toda probabilidad, el más antiguo que se publica en América Latina. El primer número de éste periódico se registra en 10 de septiembre de 1827, y hasta 1900 existió sólo en el puerto de Valparaíso. En su primer número el medio se autodefinió como “periódico mercantil, político y literario”, pero luego, en 1830, suprime la denominación de “literario”. A partir del 1 de junio de 1900, también empieza a

---

de Grado, Instituto de Historia, P.U.C.Ch., 1993; Casanueva, Fernando: *Prensa y periodismo en Concepción. Siglos XIX y XX*, Ediciones de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción (Chile), 2002; Medina Valverde, Cristián: *Semblanza de un diario penquista. “El Sur” de Concepción*, en Boletín de la Academia Chilena de la Historia, N° 111, 2002, Santiago de Chile.

El 6 de septiembre de 1994 el diario *La Tercera de la Hora* cambió de nombre al de *La Tercera*, continuando bajo la propiedad del Consorcio Periodístico S. A. “El Mercurio de Santiago” pertenece a la Empresa Periodística El Mercurio S. A. P.; *La Nación* a la Empresa La Nación S. A. y es el medio informativo oficial del gobierno.

Al momento de escribir estas líneas el autor de éste trabajo dirige una nueva investigación sobre un medio regional: “*Historia de la prensa regional. “El Sur” de Concepción. 1882-1980*”, que es financiada por la Dirección de Investigación y Pos Grado de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Algunos avances de la misma se han presentado en una charla en la Academia Chilena de la Historia, junio 2000, y en [www.bicentenariochile.cl](http://www.bicentenariochile.cl). Asimismo, en las VI Jornadas sobre Historia de las relaciones internacionales, 5 al 6 de octubre de 2001, celebradas en la Pontificia Universidad Católica de Chile, se presentaron algunas de las ideas contenidas en este capítulo.

<sup>775</sup> Sobre la prensa periódica chilena de los primeros años de la república no existe ninguna monografía. Sin embargo, debemos mencionar un folleto de Julio Pérez Canto, *El periodismo en Chile* (1920), que contiene sólo informaciones de segunda mano; otro de Pelayo de Tapia, *Bosquejo histórico de la prensa chilena* (1924), que contiene algunas noticias de interés; y el discurso de incorporación a la Academia Chilena de Alejandro Silva de la Fuente, publicado en *El Diario Ilustrado* el 12 de enero de 1926.

publicarse en Santiago de Chile una edición de *El Mercurio*<sup>776</sup>. Lo relevante del periódico es que desde el momento mismo que apareció quebró todos los esquemas impuestos por la actividad periodística nacional hasta ese momento y tuvo un efecto modélico en otros proyectos de prensa escrita, como por ejemplo *El Diario Ilustrado*, fundado el 31 de marzo de 1902 y portavoz de las ideas conservadoras y de la Iglesia Católica.

En efecto, no se dedicó el nuevo medio a seguir una línea política determinada y tampoco se inmiscuyó en conflictos doctrinario, como sí lo había hecho sus antecesores, sino por el contrario, le otorgó enorme espacio a lo meramente noticioso, informativo y útil. *Agustín Edwards Ross, propietario de El Mercurio de Valparaíso, señaló en su testamento que el diario debía seguir las líneas tradicionales de su conducta, es decir: “(...) alejamiento de las luchas políticas más enconadas, constante servicio de la cultura y del progreso nacional, y sobre todo, el ánimo de que fuese El Mercurio un órgano adecuado para servir de moderador de las extremas pasiones cívicas que dividen a los hombres*<sup>777</sup>. Su hijo, Agustín Edwards MacClure, al comenzar a editar en los albores del siglo XX *El Mercurio* de Santiago, introdujo la innovación de reorganizar la labor de redacción de modo tal que no la ejecutara una sola persona, sino un grupo de redactores.

*“En un diario como “El Mercurio –afirmaba su director- las informaciones noticiosas tienen una importancia primaria. La revolución que nuestro diario hizo en la prensa de Chile tenía como una de sus bases este principio: los diarios están destinados a dar noticias antes que opiniones, y noticias exactas, bien controladas, sin tendencia alguna, de absoluta honradez”*<sup>778</sup>

Ha sido, entonces, una norma del diario que su cuerpo de redactores incluya especialistas autorizados en los principales campos que debe tratar el editorial. De este modo, al plantearse un problema cualquiera en la reunión de redactores,

<sup>776</sup> El propio medio recoge la descripción de sus orígenes en un artículo publicado en la edición de su 50º Aniversario, *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1877.

<sup>777</sup> Silva Castro, Raúl: *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>778</sup> Citado por Lecaros, María José y Aldunate, Ana Francisca: *Op. Cit.*, p. 86.

siempre hay quien pueda desarrollar sus antecedentes y proyecciones amplia y documentadamente, ya que siempre asiste a la reunión el jefe de documentación. Pero no siempre la opinión del especialista prima totalmente, los artículos anónimos de redacción reflejan el sentir colectivo y comprometen la responsabilidad y el prestigio del diario, todos coordinados por el director que en ciertas ocasiones escribe<sup>779</sup>.

Esta forma de presentar las noticias se conoce como estilo mercurial, definido por sus propios redactores como:

*“(...) de gran respeto la lector, evita insinuación ofensiva y suposición enojosa que pudiera molestar a alguien. Su espíritu es de conciliación y trata de evitar el enfrentamiento de las posiciones. Con una fe espontánea en las capacidades del país y en la libertad, no teme acoger ideas nuevas (...) respetando y aceptando los valores clásicos. Confía en que la palabra serena, correcta y acertada es un factor de paz y si es llevada tranquilamente llega a soluciones, siendo su objetivo hablar para un ‘grueso de gente’ que cree en eso”<sup>780</sup>*

---

<sup>779</sup> Silva Castro, Raúl: *Prensa y periodismo en Chile (1812-1956)*, Santiago, 1958, pp. 124-125 y 354.

En el período estudiado han sido pocos sus directores y colaboradores. Entre los miembros que compusieron el comité editorial desde fines de la década de 1950 y durante el decenio de 1960 están los directores, Rafael Maluenda (1946-1963) y luego René Silva Espejo (1963-1978). Jefe de Redacción fue Fernando Durán Villareal (economía) y algunos de sus redactores eran Julio Arriagada Herrera, Enrique Gajardo Villarroel, Carlos de Baráibar, Eduardo Latorre Gaete, Juan Marín y José María Navasal para temas de Relaciones Internacionales; Rafael Cabrera Méndez para políticas sociales; Hernán Díaz Arrieta, Arturo Fontaine A. en política y economía; Camilo Pérez de Arce para Obras Públicas y Construcción; Hermógenes Pérez de Arce, Carlos Prat E., Marcelo Raide, Abel Valdés para Economía; Jorge Pinochet Encina en temas de agricultura.

<sup>780</sup> Soto Gamboa, Angel: *Op. Cit.*, p. 22.

Este estilo no se enseña, consiste más bien en usar la menor cantidad posible de adjetivos, no ser irónico, vale decir un estilo poco aparatoso que por principio expresó de *El Mercurio* -y sin ir en desmedro de la libertad con que escriben los redactores- apoyó a todos los gobiernos porque pone en práctica el principio del bien común, la crítica viene cuando se desvían de esos principios.

El tono sereno, impersonal y, para algunos, distante con que se juzgan los más graves hechos, su falta de énfasis y exclamación, han hecho que el llamado estilo mercurial, sea una importante creación periodística; la cual, aunque si bien puede mostrar una parte de la realidad:

*“(...) más que lo que dice, influye en el cómo se dice, para que las situaciones se desprendan de su carga de violencia, de apasionamiento, de abanderización. Pierden así los hechos su brillo primerizo. Se vuelven más opacos y menos activos. Pero cobran entonces su verdadero volúmen y su magnitud duradera. Este trabajo tranquilo de la razón es singularmente favorable al ejercicio de las libertades públicas y a la formación de una ciudadanía políticamente madura”*<sup>781</sup>

La importancia y prestigio adquiridos por el diario hacen que sus lectores no sean sólo quienes participan de las posiciones que sus editoriales sustentan, sino también muchos de quienes son sus más ardientes adversarios, lo que en opinión de uno de sus redactores es:

*“(...) muy útil para mejorar técnica y periodísticamente el diario y acrisolar sus pensamientos inspiradores (hace de lo anterior) especialmente valedero en materias económicas. Los juicios del diario se emiten en la convicción de que estarán sometidos al más puntilloso examen de parte de extensos grupos de personas que acuden a sus columnas por la necesidad de estar informados objetivamente, más que*

---

<sup>781</sup> Fontaine A. Arturo: *El Mercurio*, Santiago, 13 de febrero de 1977, citado por González Pino, Miguel: “La historia reciente de Chile a través de La semana política”, en *Estudios Públicos*, Santiago, N° 46, otoño, 1992, p. 367.

*por la de ver reflejados sus propias opiniones en los editoriales o comentarios”<sup>782</sup>*

Todo esto hizo que se lograra crear la imagen de prensa seria y preocupada por los grandes acontecimientos, no sólo nacionales, sino mundiales. Su referencia fundamental se encuentra en la forma de aparente neutralidad afectiva desarrollada por el diario *El Mercurio* que, con el tiempo, llevó a una identificación de la objetividad, seriedad y verdad con el texto de las columnas mercuriales. Esta imagen no alcanzaría a resentirse frente a la masa del público lector, ni siquiera con las denuncias de sus opositores que lo *acusaron de sibilino y de transmitir un mensaje ideológico velado*<sup>783</sup>.

*El Mercurio* como medio de comunicación masiva es un órgano importante de la sociedad chilena, un estudio sobre él apunta que: “(...) es un actor social de máxima importancia, es una institución cultural cuya tarea educativa y orientadora (...) se hace irremplazable”<sup>784</sup>

Aspira a asumir e interpretar valores nacionales, y es leído por personas de distintas esferas sociales, políticas y económicas. Se ve así mismo como buscador del desarrollo del país basado en personas virtuosas y responsables. El diario, entonces, se ha constituido en un actor importantísimo para la realidad social chilena, llegando a un público muy amplio y esforzándose por presentar una variedad que esté a la altura de cualquier lector moderno de cultura media.

Al respecto otro de sus redactores indica que *El Mercurio*:

*“(...) siempre busca alentar los aspectos positivos de la marcha del país. No se define como oficialista ni como opositor, salvo en el régimen de Allende, en que estaban comprometidos los principios inherentes a la esencia de la nación chilena. El Mercurio ha procurado*

<sup>782</sup> Pérez de Arce, Hermógenes: “La actividad económica”, *El Mercurio*, Santiago, 1 de junio de 1970, citado por Sunkel, Guillermo: *El Mercurio. 10 años de educación político-ideológica. 1969-1979*, Santiago, 1983, pp. 35-36.

<sup>783</sup> Dooner, Patricio: *La prensa sobre derechas e izquierdas en Chile. 1970-1973*, Santiago, 1989, pp. 99-100.

<sup>784</sup> Bravo Cumsille, Anne: *El Mercurio: Un discurso sobre la cultura (1958-1980)*, Santiago, 1986, Memoria par optar al grado de Licenciado en Sociología, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984, p. 1.

*apoyar a todos los gobiernos en sus iniciativas de bien público, sin perjuicio de criticar las decisiones que le parecen objetables*<sup>785</sup>

---

<sup>785</sup> Fontaine A., Arturo: Revista del Domingo, en *El Mercurio*, 1 de junio de 1980, p. 3, citado por Bravo Cumsille, Anne: Op. Cit., p. 40.



Al momento de determinar algunas condiciones que permiten a *El Mercurio* constituirse en institución cultural durante el período de estudio, debemos definir con mayor precisión los objetivos que el diario tiene. Estos son los de reflejar las grandes corrientes de opinión y apoyar el juego de estas, para el logro del bien común mediante el consenso<sup>786</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones podemos afirmar que *El Mercurio*, durante el período estudiado, constituye un medio de divulgación (propagación y difusión) de doctrinas (teorías e ideales) que tienen como modelo económico la propuesta liberal<sup>787</sup>. La lectura de las editoriales indica que la comprensión de su pensamiento depende del desarrollo de la situación política y económica coyuntural, a través de la cual realiza una cierta función pedagógica al plantear las soluciones mediante el comentario, sin embargo las ideas se mantienen y traspasan las circunstancias.

La esencia del discurso, mediante el cual *El Mercurio* difunde su pensamiento, consiste en una determinada concepción del desarrollo. Esta tiene un largo tiempo de maduración y se sitúa en las antípodas del modelo de desarrollo económico marxista y, en cierta medida, se distancia del discurso de la derecha tradicional<sup>788</sup>.

La articulación del discurso no se produce en forma inmediata, sino paulatinamente e implica redefinición de vínculos con algunos sectores. Con todo, la línea de *El Mercurio* no representa necesariamente a los conservadores ni a los liberales, como tampoco a los empresarios agrupados, sino que representa el pensamiento de las personas que están en el diario. Esa condicionante, a diferencia del resto de los diarios de derecha que sirvieron como órganos de partidos y difundieron su posición, hace que *El Mercurio* tenga una cierta posición

---

<sup>786</sup> Algunos estudios sobre la prensa señalan que estas también son características que definen la tradición periodística denominada así misma como "periodismo objetivo". Esta tradición plantea que un periódico es 'abierto' cuando "manteniendo una determinada posición política a través de la línea editorial permite la expresión de otras corrientes de pensamiento; se entiende que un diario es 'independiente' cuando no está sujeto a la representación de los intereses de un partido político, de un grupo económico, o de un gobierno; finalmente, se entiende que un diario es 'reflexivo' en la medida que éste tiende a desarrollar la formación del ciudadano aportando información que permite el trabajo 'reflexivo'. Véase Sunkel, Guillermo: *El Mercurio: 10 años de educación político-ideológica (1969-1979)*, Santiago, 1983, en Sunkel, Guillermo: *La investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*, Santiago, 1986, p. 101.

<sup>787</sup> *Ibidem*.

<sup>788</sup> Ruiz, Carlos: "Pensamiento conservador en Chile. (1903-1974)", *Opciones*, Santiago, 9, mayo-septiembre, 1986; Ruiz, Carlos: "Tendencias del pensamiento de la derecha chilena", en García, José Fernando (editor): *El discurso de la derecha chilena*, Santiago, 1993, pp. 19-40; Cuadra, Francisco Javier: "Aspectos del pensamiento de la derecha en Chile", en García, José Fernando: Op. Cit., pp. 41-60; Correa, Sofía: "La derecha en la política chilena de la década de 1950", *Opciones*, N° 9, Santiago, mayo-septiembre, 1986.

privilegiada, ya que su relativa libertad de expresión de opiniones, por tanto su discurso, no estaba controlado partidariamente.

El diario se encargó de construir con su estilo mercurial una imagen de sí mismo como órgano liberal en lo económico, pues históricamente independiente de partidos políticos, se identifica con el capitalismo como modelo.

Su autonomía relativa respecto de intereses específicos, hace que adopte comportamientos políticos e ideológicamente contradictorios en algunos momentos. Sin embargo, la economía que está en la base de este argumento en muchas oportunidades determinará el discurso político.

En el período estudiado, al interior del comité editorial, no existe una planificación concertada de estrategias de comunicación, pues la página editorial es libre y no existe coordinación salvo la de una persona individual.

Se trata de defender un modo de vida de respeto a las prerrogativas de las personas y sus derechos individuales. En la base existe una noción de respeto a los privilegios de todos los individuos y a la libertad, de ahí que uno de los libros que más influencia tuvo en el medio fue la obra de Milton Friedman, *Capitalismo y Libertad*<sup>789</sup>.

De este modo, lo que *El Mercurio* pretendía era inculcar conceptos básicos de libertad personal para todos, que el ciudadano fuera un visionario, antes que un peticionario, dando incentivo a la propia tarea.

Por otra parte, la importancia del papel jugado por *El Mercurio* en el desarrollo histórico de la prensa chilena, lo ha convertido en objeto de numerosos estudios que, en general, provienen del periodismo y la sociología, siendo en su mayoría, sino todos, de sectores que no comparten la línea editorial del diario. Estos últimos se concentran, por lo general, en la actuación del diario durante el gobierno de la Unidad Popular y el gobierno militar, intentando demostrar la existencia de estrategias conscientes y deliberadas por parte de lo que llama la burguesía, para mantener el control social y el poder económico; siendo un órgano de expresión de grupos económicos o también de la llamada derecha económica que intenta influir en la sociedad<sup>790</sup>.

<sup>789</sup> Friedman, Milton: *Capitalismo y Libertad*, Madrid, 1966.

<sup>790</sup> Peláez y Tapia, José: *Op. Cit.*; Silva Vildósola, Carlos: *Medio siglo de periodismo en Chile*, Santiago, 1938; Silva Castro, Raúl: *El Mercurio de Santiago (1900-1960)*, Santiago, 1960; Mattelart, Armando, Piccinni, Mabel y Mattelart, Michele: *“Los medios de comunicación de masas. La ideología de la prensa liberal en Chile”*, Cuadernos de la Realidad Nacional, Santiago, 3, CEREN/Pontificia Universidad Católica de Chile, 1970;

Si bien estos estudios poseen distintas perspectivas y la calidad difiere entre ellos, resulta ineludible citarlos, pues demuestran la preocupación por el estudio de un órgano de prensa que ha pasado a ser un actor importante de la realidad chilena<sup>791</sup>.

Los trabajos de Raúl Silva Castro, José Peláez y Tapia y el de Carlos Silva Vildósola son más bien recuerdos personales de quienes trabajaron en el medio. Por su parte, las investigaciones más críticas están trazadas por en las obras Armando y Michele Mattelart, y como afirma González Pino “(...) se sitúan en el marco del análisis ideológico, con elementos tomados del estructuralismo, en un esquema básicamente marxista”<sup>792</sup>

Y plantean que los medios de comunicación, en especial la prensa, sólo pueden ser analizados como parte de una estructura más global de poder y dominación<sup>793</sup>. Así, por ejemplo, Sunkel le atribuye a *El Mercurio* un carácter de protector de los intereses industriales nacionales y su tesis es la de mostrar una correspondencia entre la ideología autoritaria, de corte tradicionalista e hispánico, y un proyecto estratégico de la gran burguesía. Entretanto, Anne Bravo determina que elementos se legitiman en el ejercicio de la hegemonía y establece los vínculos entre el discurso autoritario político y neoliberal económico y el discurso en el ámbito de la cultura que propugna el diario. Por su parte, Claudio Durán y Carlos Ruiz, realizan los primeros esfuerzos por introducir categorías psicoanalíticas en el análisis de la prensa chilena, y estudian *El Mercurio* apelando al inconsciente de sus lectores, como también plantean la búsqueda de

---

Piccinni, Mabel y Mattelart, Michele: “La prensa burguesa. ¿No será más que un tigre de papel?”, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Santiago, 16, CEREN/Pontificia Universidad Católica de Chile, 1973; Durán, Claudio y Ruiz, Carlos: “Ideología de *El Mercurio* y la política de la oposición”, *Revista de la Universidad Técnica*, Santiago, 13/14, marzo-junio, 1973, pp. 137-165; Durán, Claudio y Urzúa, Patricio: “On the ideological role of *El Mercurio* in Chilean society”, *LARU Studies*, vol. II, 3, junio, 1978; Sáenz, Sonia: “El pensamiento liberal chileno en un medio de comunicación de masas”, *Escritos de Teoría*, Santiago, III-IV, diciembre, 1978/enero, 1979, pp. 243-266; Portales, Diego: *Poder económico y libertad de expresión. La industria de la comunicación chilena en la democracia y el autoritarismo*, Santiago, 1981; Durán, Claudio: “*El Mercurio* contra la Unidad Popular. Un ejemplo de propaganda de agitación en los años 1972 y 1973”, *Araucaria*, diciembre de 1982; Sunkel, Guillermo: *El Mercurio: 10 años de educación político-ideológica (1969-1979)*, Santiago, 1983; Bravo, Anne: *El Mercurio: Un discurso sobre la cultura (1958-1980)*, Santiago, 1986; Sunkel, Guillermo: *La investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*, Santiago, 1984; Dooner, Patricio: *Op. Cit.*; Ossandón, Fernando: “*El Mercurio y la represión. 1973-1978*”, en Sunkel, Guillermo: *La investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*, Santiago, 1984, pp. 113-128; Ruiz, Carlos: *La ideología del diario El Mercurio de Santiago entre 1970-1975*; Santa Cruz, Eduardo: “La prensa en el proyecto desarrollista (1930-1970)”, en *Andes*, Santiago, año V, 7, 1988, pp. 59-100; también del mismo autor *Análisis histórico del periodismo chileno*, Ediciones Nuestra América, Santiago de Chile, octubre, 1988; Durán, Claudio: *El Mercurio. Ideología y propaganda. 1954-1994*, Santiago, Cesoc, 1995.

<sup>791</sup> González Pino, Miguel: *Op. Cit.*, pp. 364-369.

<sup>792</sup> *Ibidem*, p. 368

<sup>793</sup> Sunkel, Guillermo: *La investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*, Santiago, 1984, p. 14.

estrategias deliberadas o *campañas ideológicas* de un medio que no sólo reflejará el nuevo pensamiento político y económico de la derecha sino que, además, buscará educar basado en un nuevo modelo de sociedad<sup>794</sup>.

Con respecto a estas interpretaciones, no negamos que el diario intente influir en la sociedad chilena, por el contrario la presentación de sus ideas dice relación con un intento de difundir y enseñar a una masa lectora los conceptos y principios expuestos por el propio periódico. *El Mercurio* es, si se desea, un centro de poder en donde las ideas que desarrolla tienen un peso en sí mismo y se relacionan con el conjunto de la élite dirigente de Chile.

Metodológicamente revisamos la página editorial del diario en el período indicado, por cuanto sabemos que el análisis de textos de prensa constituye una fuente cuya riqueza se aquilata por la forma en que se tratan los temas, de ahí que sean útiles de entregar, de manera elaborada, los lineamientos generales, y se ubican más cerca de una posición doctrinaria que la noticia, constituyendo de esta manera una forma de difusión del pensamiento que enarboló el medio frente a los esfuerzos de la integración. Los temas tratados en la editoriales son numerosos y su análisis comprueba la existencia de una serie de ideas y de conceptos que se plantean.

### ***b) La Tercera de la Hora.***

Con medio siglo de vigorosa existencia como uno de los principales diarios de Chile *La Tercera de la Hora*, tiene su antecedente directo en el diario *La hora*, que salió a la luz el 25 de junio de 1935, y que fue órgano de expresión del radicalismo, primero en su oposición a la segunda administración de Arturo Alessandri y luego en el gobierno, después del triunfo del Frente Popular en Chile en 1938<sup>795</sup>. La idea fundacional de ampliar el espectro de opinión de la prensa quedaba de manifiesto en el subtítulo: *Un diario chileno para todos los chilenos*. Con todo, señalemos que *La hora* se funda en un período que se destaca por ser un tiempo de intensa lucha ideológica y de heroicos esfuerzos por sobrevivir en un medio político adverso. De este modo, las luchas políticas y las enconadas campañas presidenciales hicieron que se modificara el subtítulo a: *un diario*

---

<sup>794</sup> *Ibidem.*, p. 20

*chileno para los chilenos, ya no todos*; esta fórmula que se mantuvo hasta abril de 1946, fue acortada a *un diario para los chilenos* y terminó por desaparecer en febrero del año siguiente.

A diferencia de lo señalado en la escritura de constitución de la sociedad, la mayoría de los autores que han tratado el tema declaran que el fundador del diario fue el futuro Presidente de Chile, Pedro Aguirre Cerda, quien en 1932 promovió la idea de crear un *órgano de publicidad* para el Partido Radical y funda el diario para sostener su candidatura presidencial, pero en apariencia como un órgano de expresión opositora al Gobierno<sup>795</sup>. Sin perjuicio que *La hora* fuera una empresa comercial, era –que duda cabe– un órgano político que tenía en sus comienzos una clara línea opositora de izquierda. En sus inicios el diario mostró un tono combativo y ágil que fue bien recibido por el público, lo que se tradujo en un aumento del tiraje promedio mensual y en el éxito desde el punto de vista comercial.

Con todo, una de las dificultades que marcó la trayectoria de la Empresa Periodística *La hora* fue la escasez de capital de trabajo. Este era relativamente exiguo en relación a los activos inmovilizados y a las necesidades para el normal desarrollo de las operaciones. La crisis de la empresa quedó de manifiesto en el balance del 30 de junio de 1946, cuando se demostró una importante pérdida que consumía el total de las reservas y dejaba un importante saldo en contra.

Las perspectivas de la empresa no eran promisorias y a pesar de los esfuerzos partidarios por prolongar su existencia el diario desapareció en agosto de 1951, luego de la creación de *La Tercera de la Hora* nuevo y prospero matutino manejado ya con un criterio empresarial.

La nueva línea del diario fue esbozada en una editorial que buscaba devolver al periódico el impulso inicial pero ajustado a los nuevos tiempos y sin los compromisos políticos de antaño.

*“El juego lógico de los acontecimientos –observaba– hace que no sea ya el órgano de un partido político (...) la misión de este diario será*

---

<sup>795</sup> Pinto Lagarrigue, Alberto: *Medio siglo del diario La hora, 25 de junio de 1935 – 25 de junio de 1985*, Santiago, s/f.

<sup>796</sup> Cabero, Alberto: *Recuerdos de don Pedro Aguirre Cerda*, 2ª edición, Santiago de Chile, Editorial Nascimento, 1948; Palma Zúñiga, Luis: *Pedro Aguirre Cerda. Maestro, estadista, gobernante*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1993.

*desde hoy en adelante encauzar el alma de nuestra nacionalidad. Nuestro primer deber es crear una nueva conciencia frente a los acontecimientos y dotar a los chilenos de conceptos precisos sobre los hechos sociales y económicos que hoy movilizan a las naciones (...) quiere contribuir en la medida de sus fuerzas a esta gran cruzada destinada a la creación de una nueva conciencia ciudadana, más sensible, más fecunda, y capaz de emprender la construcción de esto que los hombres han llamado una democracia económica”<sup>797</sup>*

En el discurso con motivo de la ceremonia de cambio de folio Raúl Jaras aclaró mejor esta nueva independencia:

*“Nuestra misión será mantener por sobre todo los nobles principios que han hecho respetable al periodismo en nuestro país y en todas las naciones del mundo.*

*Informaremos exactamente los acontecimientos con amplitud de miras y los analizaremos con independencia de criterio porque esta es la única manera de contribuir al progreso de la patria y a la libertad del pueblo”<sup>798</sup>*

Si bien en su nueva andadura, el heredero de *La hora* logró conformar un equipo humano que mejoró visiblemente la calidad de su antecesor. Ello, empero, no se tradujo en un aumento de la demanda, y el número de ejemplares obsequiados era mayor que el de los efectivamente vendidos lo que provocó serias vicisitudes económicas. Lo anterior se explica por que pese a la renovación editorial del diario, persistía de que el medio era órgano del Partido Radical. De ahí, entonces, que pareciese oportuno contar con un enfoque distinto. Se pensó en un diario de la tarde, para el que se estimaba había menos competencia. Un problema era el nombre: la idea era que tuviera relación con su antecesor. Se pensó en llamarlo *La Segunda de La hora*, pero eso lo confundiría con otro

<sup>797</sup> Editorial, 25 de julio de 1949, 3, cols. 1-2.

<sup>798</sup> Discurso, 26 de mayo de 1949, 3, col., 1-2. El 25 de junio una editorial declaraba que el diario se alejaba del radicalismo chileno. *La hora*, 25 de junio de 1949. A partir del 11 de julio se procedió a modificar la cabecera del diario que paso a decir: La hora. Diario Independiente.

vespertino, “La Segunda” de Las Últimas Noticias”. Se optó, pues, por bautizarlo *La Tercera* edición de *La hora*, pensando en que los suplementeros –o *canillitas* como se les llamaba entonces- lo vocearían como *La Tercera*<sup>799</sup>.

El vespertino salió a la calle en la tarde del 7 de julio de 1950, con un precio de dos pesos, igual al del matutino. Al presentar esta *edición de la tarde* su editorial declaraba que con ello: “(...) *se impone un nuevo plan de trabajo periodístico y hace frente a un mayor esfuerzo destinado a cubrir la avidez informativa del público y a registrar con más celeridad y oportunidad el desarrollo de los expectantes acontecimientos del mundo*”<sup>800</sup>.

*La Tercera de La hora* no sólo estaba destinada al transeúnte ocasional atraído por los titulares periodísticos, sino que el propósito también era que:

*“(...) estas páginas lleguen todos los días hasta el hogar a entregar noticias, lectura seleccionada y entretenimientos a las madres, esposas e hijos, en obsequio de quienes nuestras secciones y columnas estarán en permanente reajuste hasta obtener la perfección amena, la información verídica, y el comercio interesante sobre acontecimientos y problemas*”<sup>801</sup>

Su público era popular, enraizado en la gente humilde, según su propia definición, con independencia de cualquier sector político y especial sensibilidad para captar los problemas de la población. Mostraba una clara vocación de servicio a sus lectores.

Menos de dos semanas después de su lanzamiento –el 19 de julio de 1950- el vespertino adoptaba el formato tabloide, sin variar el precio. La decisión fue adoptada a petición de los suplementeros y del público que lo estimaban más manuable para “(...) *leerlo con comodidad en el trolley, en el micro, andando por la acera, sentado en el café, en el bar o en el teatro*”<sup>802</sup>.

El mercado vespertino era bastante competitivo, pero los dueños del diario se preocuparon personalmente de que los propietarios de los kioscos colocaran el

<sup>799</sup> Véase *La Tercera* edición de *La hora*, 7 de julio de 1950, I, cols. 2-3; Pinto Lagagarrigue, Alberto: *Op. Cit.*

<sup>800</sup> *La Tercera* edición de *La hora*, 7 de julio de 1950, I, cols. 2-3

<sup>801</sup> *Ibidem*

<sup>802</sup> *La Tercera* edición de *La hora*, 19 de julio de 1950, 4, cols. 1-2.

periódico en un lugar visible y que los suplementeros lo vocearan, lo que contribuyó a granjearle una clientela. Con todo, las ventas del vespertino eran irregulares y su tiraje dependía en gran medida de las noticias del día. De ahí el propósito de transformar *La Tercera* en un matutino y extender su distribución a todas las provincias de Chile. Ello permitiría aumentar el avisaje, por cuanto los anunciadores preferirían *La Tercera* por su mejor acogida entre el público, al punto de poder sustituir a *La hora*, cuya circulación tanto en Santiago como en el resto del país disminuía visiblemente.

El lunes 21 de agosto de 1950 *La Tercera* –el nombre a secas sin referencia a *La hora*– apareció en la mañana. El cambio coincidió con la decisión del medio de no continuar con otras impresiones gráficas y aprovechar la capacidad ociosa resultante para adelantar la salida del nuevo diario. Rápidamente *La Tercera* logró el favor del público y el 25 de agosto de 1950 el nuevo matutino alcanzaba un tiraje récord de cien mil ejemplares vendidos, lo que le valió un premio del Congreso Mundial de Periodistas, lo cual demuestra que recibía preferencia absoluta<sup>803</sup>.

Ya sea porque los tiempos no estaban en Chile para los diarios de partido, a que tal vez el nuevo medio no logró concitar el apoyo del radicalismo criollo o, quizás, porque *La hora* seguía perdiendo dinero y las perspectivas del Partido Radical para las próximas elecciones presidenciales eran sombrías; lo cierto es que se produjo la reconstitución de la sociedad sin los próceres del Partido y sustituía el nombre de Empresa Periodística La Hora S. A. por el de Consorcio Periodístico de Chile S. A. (COPESA)<sup>804</sup>.

Los objetivos de la nueva Sociedad eran, entre otros: “(...) *publicar en la ciudad de Santiago uno o más diarios independientes y de interés nacional...revistas, folletos y semanarios...; adquirir otras empresas periodísticas y sus maquinarias o asociarse con empresas de la misma índole*”.

Un aviso en *La hora* del 19 de mayo informaba de la constitución del Consorcio Periodístico de Chile S. A. (COPESA): “(...) *que se hará cargo de la*

<sup>803</sup> Breve historia de *La Tercera*, suplemento de la edición de aniversario

<sup>804</sup> Escritura de constitución Sociedad Consorcio Periodístico de Chile S. A. COPESA ante Notario Luis Azócar Álvarez, 7 de febrero de 1951. Escritura de modificación de estatutos Consorcio Periodístico de Chile S. A. COPESA ante Notario Luis Azócar Álvarez, 30 de marzo de 1951; protocolización copia de inscripciones Consorcio Periodístico de Chile S. A. COPESA ante Notario Herman Chadwick Valdés, 28 de febrero de 1969.



*“Empresa Periodística ‘La hora’ S. A. en liquidación, que antes fuera propiedad del Partido Radical y que editaba el diario de la mañana La hora”*

Y agregaba:

*“Las siguientes publicaciones que hasta la fecha pertenecen a la “Empresa Periodística ‘La hora’ S. A. en liquidación” quedarán a cargo del nuevo Consorcio Periodístico (COPESA): Diario La hora, Diario La Tercera de la Hora, y las Revistas ALADINO, CENICIENTA, SELECCIONES y CONSTRUCCIÓN.*

*La (sic) COPESA proseguirá las actividades editoriales, impresiones de otros diarios y revistas como también el trabajo de impresiones en sus talleres”<sup>805</sup>*

A partir de éste momento, *La Tercera de la Hora* paso a convertirse en un diario viable desde el punto de vista financiero, y no sólo mantuvo el público objetivo al que deseaba llegar -la clase media chilena- si no que lo aumentó, en la medida que ese sector entraba en una fase de expansión. Ayudó al crecimiento del periódico el hecho de que abandonase el compromiso político anterior y optará por una línea apolítica y pluralista.

Lo anterior no significó, en todo caso, la variación de ciertas características que hacen inconfundible al medio hasta el día de hoy y que lo ubican como uno de los periódicos más importantes de Chile: la importancia de su primera página – la supersíntesis en letras de color convenientemente distribuidas-, el espacio destacado y reporteo profundo en las secciones policial y deportiva, y su interés por los acontecimientos de las provincias.

En lo periodístico el diario intenta reconocerse como ejemplo del periodismo moderno, que busca satisfacer el amplio espectro de intereses de su público. Quizás por ello, y desde su primer número da muestras de lo que serán sus notas distintivas en la elaboración de las noticias. En primer lugar, en materia de géneros periodísticos, hay una evidente opción por lo informativo, lo cual se demuestra en el hecho de que, en la mayoría de las ediciones consideradas, la

---

<sup>805</sup> *La hora*, 19 de mayo de 1951.

suma de las noticias internacionales, nacionales y locales es de entre un 70% y 80% del total de la superficie de redacción del diario.

Ello, sin embargo, encuentra dos tipos de excepciones. La primera, se encuentra representada por los artículos de opinión y los de carácter ensayístico que aparecen en la página editorial y en la primera sección de las ediciones dominicales. En esa misma línea se inscriben iniciativas como el cuento que aparece publicado los domingos. Una segunda excepción, no respecto de lo informativo, sino del carácter periodístico de la información, está representada por los espacios dedicados a los servicios de distinta índole, de los cuales hay variedad de casos.. Si bien ellos pueden ser definidos como informativos, en cuanto se refieren a realidades externas y no representan el juicio de sus autores, no son periodísticos, en la medida que carecen de interés general, no son noticiosos y apuntan a prestar ayudas concretas a los lectores.

La estructura más utilizada es la pirámide invertida, vale decir, el orden de interés decreciente de los elementos de interés. Ello es particularmente claro en las noticias internacionales, lo cual se explica porque la mayoría de las veces corresponde a cables UPI.

Aún cuando el estilo de narración noticiosa no tiene la rigidez de *El Mercurio*, tiende a ser parco, poco personal y los autores de cada texto son difícilmente identificables. Se trata, pues, de un diario de noticias que se va consolidando en su estilo en la medida que aumenta su cobertura nacional e incorpora a nuevos lectores, especialmente, a los de clase media. De ahí que, y hasta la fecha, el diario tenga un público fiel a lo largo de todo el territorio de Chile, que lo ha colocado en un lugar privilegiado dentro del panorama periodístico nacional constituyéndose en un referente importante al momento de abordar el pulso y la difusión que tuvo en la opinión pública chilena el proceso de la integración latinoamericana.

### **c) *La Nación***

*La Nación*, fue fundado por el liberal Eleodoro Yáñez en 1917 quién estudió todos los detalles para obtener éxito, a pesar de que sabía que el suyo era un órgano esencialmente político. Precedido de una gran campaña publicitaria, *La Nación* apareció en 1917. Fue arrebatado por el público. En su primer período –

hasta 1927- sufrió pocos cambios. La norma establecida por Yáñez era la de la mayor libertad para los redactores –la dirección sólo daba instrucciones generales-, buena información –el diario contaba con corresponsales en ocho grandes ciudades del mundo- y altura de miras para tratar los temas. Sólo así pudo escapar al periodismo de trinchera, ya algo pasado de moda en el Chile de la segunda década del siglo XX. Cultivó, debido a esta diversidad de plumas, distintos géneros periodísticos, mezclando con calidad las más disímiles unidades de redacción.

El objetivo del diario en sus inicios era introducir un elemento de equilibrio en la información que proporcionaban los medios surgidos a comienzos del siglo: *El Mercurio*, fundado por Agustín Edwards MacClure en 1900, al que siguieron poco después *Las Últimas Noticias* y *El Diario Ilustrado*. Para un liberal como Yáñez, ninguno de los otros diarios resultaban satisfactorios. En su proyecto *La Nación* debía ser un vocero de la emergente clase media culta de Chile, menos apegada a la tradición conservadora de *El Diario Ilustrado* y más independiente de los intereses financieros y del gran comercio que *El Mercurio*.

También le imprimió un sello cultural que lo marcaría durante largo tiempo, incluso más allá de la pérdida de la propiedad de diario, durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez. Esta visión se emparentaba con la que se tenía en Chile de *La Nación* de Buenos Aires, en contraposición al conservantismo de *La Prensa*. Reflejo de ello es que desde sus comienzos, *La Nación* de Santiago adoptó el logotipo de su homónima argentina.

Lo más importante, sin embargo, es que el nuevo diario marcó rumbos.

El propio Agustín Edwards anota que: “(...) en el periodismo chileno (...) el nacimiento de *La Nación* encarnó un nuevo género: el diario de combate por una ideología doctrinaria avanzada, celoso de las formas cultas, revestido de un lenguaje sereno y adornado con una presentación tipográfica de primer orden”<sup>806</sup>.

Este es el diario en que descollaron brillantes plumas chilenas, como Joaquín Edwards Bello, Nathanael Yáñez Silva, Alone, Conrado Ríos Gallardo y también el mismo Eliodoro Yáñez. Donde escribió Pablo Neruda y donde también

---

<sup>806</sup> Edwards, Agustín: *Elogio de don Eleodoro Yáñez y bosquejo panorámico de la prensa chilena*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1933, p 43.

estuvo presente –fue corresponsal en la entonces Unión Soviética- el fundador del Partido Comunista de Chile, Luis Emilio Recabarren.

Lo que hemos reseñado de ese pasado perdió validez en parte importante luego que durante la primera administración de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), Eliodoro Yáñez se vio obligado a vender el periódico al gobierno. Así, desde 1927, y con variable fortuna, *La Nación* es el órgano oficial del Estado chileno y, como es natural, ha seguido los vaivenes los últimos setenta años de política nacional, adecuando sus opiniones al gobierno de turno y con escasas posibilidades de autodeterminación. Aunque formalmente ha innovado, la falta de libertad en sus contenido ha permanecido constante.<sup>807</sup>

De éste modo, cada gobierno, al designar a su director, confió en la personalidad a la que le encomendaba la misión de representarlo en la orientación y el estilo del diario. A riesgo de dejar de lado figuras importantes, hay que consignar el estilo de Ramón Cortez, uno de los fundadores de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile. O el muy polémico énfasis que le imprimió Darío Sainte Marie, Volpone, durante la segunda presidencia de Ibáñez (1952-1958). También tenía estilo el sociólogo y escritor Claudio Orrego, designado por el Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Otros directores se preocuparon aparentemente más del impacto político del diario que de su profesionalismo periodístico. Y hay, como resulta inevitable recordarlo, un período complejo, bajo el régimen militar que se inició el 11 de septiembre de 1973, en que hubo intentos contrapuestos de experimentación, como la transformación inicial de *La Nación* en *La Patria*, un diario entregado formalmente a la tuición del Colegio de Periodistas de Chile, y luego, su reemplazo por *El Cronista*, quien quiso marcar un sello más profesional imposible bajo la dictadura.

Con todo, fueron intentos que no prosperaron, y al cabo de pocos años, la dictadura militar tomó la decisión de resucitar *La Nación* y mantenerla como su vocero incondicional, lo que le restó prestigio, quedando por largo tiempo con una imagen negativa que ha resultado difícil revertir<sup>808</sup>.

<sup>807</sup> Silva Castro, Raúl: *Prensa y periodismo en Chile (1812-1956)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad de Chile, 1958, pp. 383-384. Sobre la compra de *La Nación*, véase Vial, Gonzalo: *Historia de Chile. 1891-1973*, vol. IV. *La Dictadura de Ibáñez (1925-1931)*, Santiago, 1996, pp. 221-224 y Palma Zúñiga, Luis: *Eliodoro Yáñez Ponce de León, jurisconsulto, político y periodista*, Santiago, 1961, pp. 182-190; Ramírez Barahona, Jorge: *Anuario Guía de Sociedades Anónimas de Chile*, Santiago, 1939, p. 191.

<sup>808</sup> Dejamos constancia que el 12 de septiembre de 1973, luego del asalto al Palacio de La Moneda y toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas, *La Nación* dejó de circular, reapareciendo en el mes de mayo

### **C. La prensa escrita ante la integración. Análisis e inferencias. 1960-1976.**

#### **a) Tipo de Editorial.**

El profesor Raúl Rivadeneira, agrupa las características de los textos editoriales en un conjunto de siete tipos generales, lo que permite determinar las tendencias u orientaciones predominantes en cada uno de ellos. Los tipos de editoriales que hemos seguido frente al proceso de la integración latinoamericana, tanto en su nivel continental como en la actitud que debería tener Chile frente al mismo, fueron: expositivo, explicativo, combativo, crítico, apologético, admonitorio y predictivo.

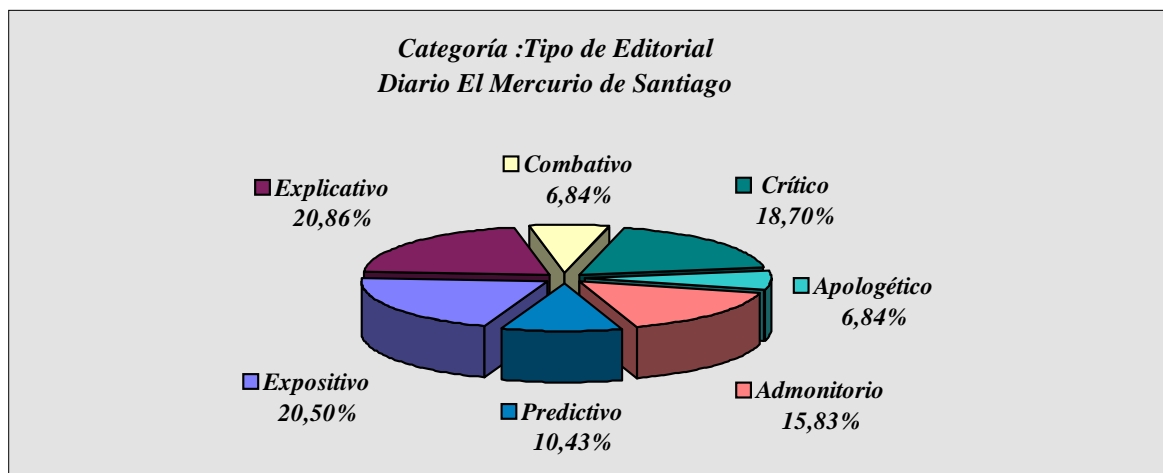
Las unidades de registro empleadas en esta categoría corresponden a las características particulares que contienen los tipos de editoriales antes mencionados<sup>809</sup>.

---

de 1980, esto implica, para efectos de esta parte de la investigación, un período de tres años en los que no se puede analizar la actitud del medio puesto que no circuló. También es preciso mencionar que no se nos permitió acceder directamente al Centro de Archivos de *La Tercera de la Hora*, además la obtención de algunos ejemplares se vio impedida debido al mal estado que éstos presentaban en la Biblioteca Nacional de Chile. No obstante, se recurrió a algunas colecciones privadas.

<sup>809</sup> Metodológicamente, la presencia de dichos rasgos en los escritos fue contabilizada mediante la asignación del valor numérico "1" que refleja la presencia de la característica en el texto. Estos valores fueron vaciados a una tabla de doble entrada particular para cada medio, la que contiene por un lado, las cualidades que presentan los tipos de editoriales, y por otro, los escritos sometidos a análisis. Los resultados allí obtenidos fueron incluidos en una tabla general donde se estableció, de acuerdo a sus porcentajes, el tipo de editorial predominante en cada uno de los medios analizados.

Gráfico N° 1



El Gráfico N° 1 entrega un panorama general de los tipos de editoriales predominantes en *El Mercurio* de Santiago. La tendencia de los escritos se inclina hacia lo explicativo y expositivo, al presentar cada uno un 20,86% y un 20,50%, respectivamente. Lo anterior refleja, por un lado, el propósito del medio por presentar el proceso de integración de una manera clara y lo más objetiva posible, logrando con ello agrupar elementos de juicio suficiente para el lector. Por otro lado, destaca el interés por explicar y contextualizar aquellos aspectos propios del proceso integracionista, entregando y relacionando las causas de los diferentes hechos que intervienen en su desarrollo. De la misma manera, mediante el uso de argumentos irrefutables da a conocer la naturaleza e importancia de los hechos que rodean el proceso de integración latinoamericana.

Así, una columna de *El Mercurio* sostenía que:

*“El desarrollo económico de las naciones de Latinoamérica deberá estimularse considerando las nuevas posibilidades que ofrecerá la zona latinoamericana de libre comercio.*

*Las fronteras nacionales se convirtieron en un grave obstáculo para el conveniente desarrollo económico de estos países, dificultando no sólo la industrialización de los mismos, sino que perjudicando el mutuo abastecimiento por los problemas de las balanzas de pagos y los recargos de los proteccionismos locales. Estas limitaciones*

*entorpecieron toda conexión con los capitales privados de los respectivos países, lo que prácticamente no han colaborado juntos para casi ninguna iniciativa de beneficio común*<sup>810</sup>

Una tercera categoría, porcentualmente próxima a las anteriores, corresponde al tipo de editorial crítico de la integración, presente con un 18,70%. Esto revela una postura *El Mercurio* por presentarse como juez en nombre de la opinión pública, vale decir, capaz de enjuiciar los hechos desde un sitio aparentemente imparcial, valorando y señalando aquellos aspectos positivos y negativos presentes en el proceso de la integración, así como recomendando líneas y pautas a seguir para su desarrollo.

Un ejemplo de lo anterior surge a propósito de la reunión de Bogotá, en julio de 1966 y preparatoria de la Conferencia de Presidentes de las Repúblicas Latinoamericanas, que reunió a los presidentes de Colombia, Venezuela y Chile y de los representantes especiales de Perú y Ecuador, países que formaban parte del grupo de naciones latinoamericanas de mercado insuficiente o de mediano desarrollo, y en donde se estableció que el esfuerzo hacia la integración económica lo era también hacia la libre competencia dentro del área, lo que suponía dar a ésta un mayor impulso al interior de cada país, a fin de que las empresas fueran capaces de participar en el intercambio regional. *El Mercurio* dedicó varias editoriales al tema y destacaba que existían visiones contrapuestas, ya que en su interpretación:

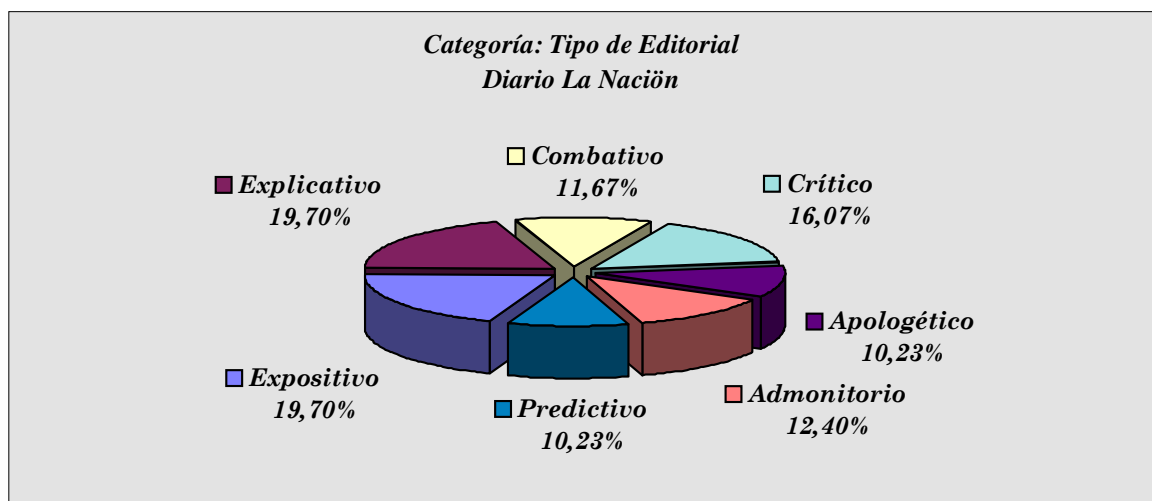
*“Entre nosotros –afirmaba el periódico- la integración y el mercado común se abordan en el plano de la política exterior, pero la economía interna se enfoca como exenta de la competencia externa. La falta de reglas de juego para los planes del sector privado, su escasa participación en las iniciativas gubernamentales sobre integración y el concepto depresivo de las empresas medianas y grandes en amplios sectores políticos, son incompatibles con un*

---

<sup>810</sup> “Desarrollo uniforme para América Latina”, *El Mercurio* de Santiago, 8 de junio de 1961, p. 3. Otras argumentaciones más específicas en: “La zona de libre comercio y el tráfico monetario”, *El Mercurio* de Santiago, 16 de junio de 1961, p. 3. En la editorial “Conferencia de Montevideo y la opinión pública”, se destaca la importancia de informar a la opinión pública “(...) de los pueblos latinoamericanos las ventajas del progreso económico con libertad política”, *El Mercurio* de Santiago, 23 de junio de 1961, p. 3.

*mercado regional, que ha de ser, antes que nada, como su nombre lo dice, un mercado*<sup>811</sup>

Gráfico N° 2



Los resultados que exhibe el Gráfico N° 2 muestran que las clases de editoriales dominantes en el diario oficialista *La Nación* corresponden a los tipos expositivo y explicativo, con un idéntico 19,70% para ambos, y se trata de destacar el papel de Chile.

Así, por ejemplo, uno de los textos recogidos ilustra sobre los objetivos que se persiguen con la creación de la ALALC, y sin valoración alguna se explica que:

*“Bastaría con señalar que a través de las disposiciones de la ALALC se busca la ampliación de los actuales mercados mediante la liberación gradual y progresiva de los tarifados aduaneros, que permitirá al término de algunos años que realmente exista entre los países adheridos una auténtica Zona de Libre Comercio en la que por*

<sup>811</sup> “La competencia como elemento de la integración”, *El Mercurio* de Santiago, 19 de agosto de 1966, p. 3. Véase también “Integración e intercambio en el hemisferio”, *El Mercurio* de Santiago, 18 de agosto de 1966, p. 3. “Líneas de complementación regional”, *El Mercurio* de Santiago, 25 de agosto de 1966, p. 3. “El punto central en la reunión cumbre”, *El Mercurio* de Santiago, 6 de abril de 1967, p. 3.



*lo menos el mayor volumen de mercaderías y productos originarios de la zona se transe libremente y en abierta competencia*<sup>812</sup>

Este panorama, que coincide con *El Mercurio* de Santiago, refleja la intención del medio periodístico de presentar los hechos tal cual acontecen, sin incorporarles juicios exagerados que denoten una posición abiertamente definida sobre el proceso integrador. Existe un claro propósito de seleccionar una muestra de elementos que ayuden al lector a formarse su propia opinión sobre los acontecimientos. A esto se añade la intención de situar los hechos dentro de un contexto particular capaz de determinar las conexiones existentes entre ellos para, así, entregar una mayor claridad y comprensión sobre el tema. Del mismo modo se presentan argumentos que pretenden ser lo más convincente posible, orientados a señalarle al lector la importancia de los sucesos que intervienen en el proceso de integración (cumbres, conferencias, acuerdos, tratados, etc.).

Resulta interesante señalar que sólo el 10,23% de los escritos analizados corresponden al tipo de editorial apologético, categoría propia de los textos que pertenecen a los órganos oficiales de gobierno –como ese el caso de *La Nación*- y en los cuales se resalta con especial fuerza las bondades y aciertos del sistema político que está en el poder.

Desde luego, que éste medio trataba de mostrar el papel que jugaba Chile, y aseguraba que:

*“Chile nunca fue ajeno a los muchos y muy antiguos sueños de complementación económica de las naciones iberoamericanas. La iniciativa del mercado común contó siempre con su apoyo resuelto he igual le ha ocurrido respecto del proyecto de mercado regional que es un anticipo práctico en la materialización del mercado común. La importancia que Chile le atribuye a este plan es inmediata*<sup>813</sup>

---

<sup>812</sup> “Zona de Libre Comercio”, *La Nación*, Santiago de Chile, 18 de febrero de 1960, p. 7. La editorial “*El Tratado de Libre Comercio*”, destaca la trascendencia de la firma del Tratado de Montevideo y algunas de sus disposiciones, *La Nación*, Santiago de Chile, 19 de febrero de 1960, p. 3.

<sup>813</sup> “*Mercado Regional*”, *La Nación*, Santiago de Chile, 12 de febrero de 1960, p. 3.

Algunos días más tarde, otra editorial de *La Nación* exponía y explicaba el impacto del proyecto de integración en la nación sudamericana:

*“En Chile se ha venido abriendo paso...la gran idea de la integración económica como elemento esencial para iniciar en gran escala el proceso de autoabastecimiento interlatinoamericana en una proporción adecuada para acelerar el desarrollo económico...Para Chile la posibilidad que le ofrece el Mercado Regional son ampliamente satisfactorias si se consideran las condiciones en que se encuentra para un desarrollo industrial que se proyecte sobre el nuevo mercado. Los principales recelos en Chile, respecto de la abolición de barreras aduaneras, se han referido a un eventual ‘arrasamiento’ de la agricultura nacional por parte de las producciones privilegiadas de otros países...”<sup>814</sup>*

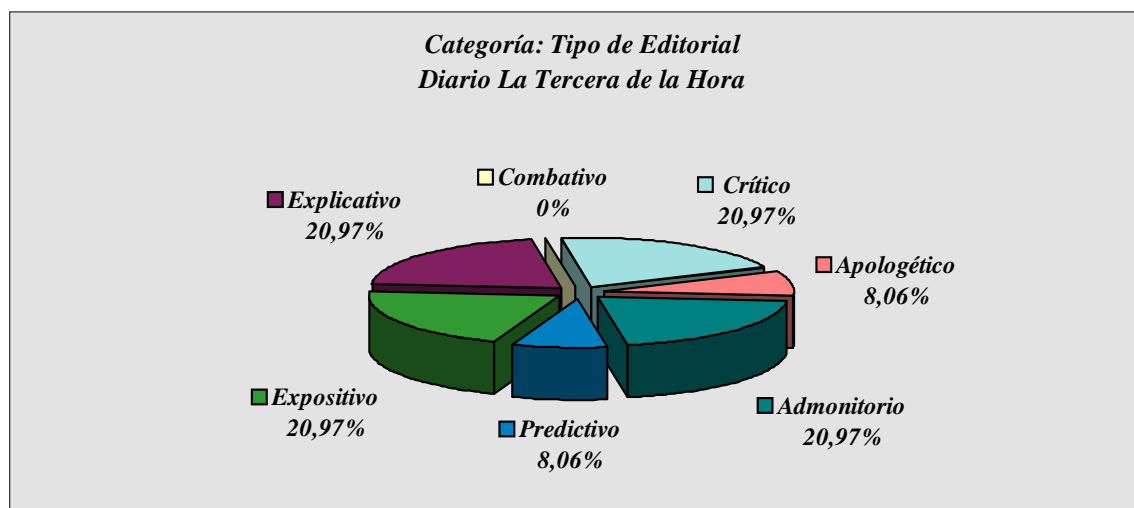
Por último, y como era de esperar, el medio no ahorro palabras para celebrar la firma del Tratado de Montevideo, y calificó el hecho como histórico, trascendente y muy positivo para América Latina<sup>815</sup>.

### Gráfico N° 3

---

<sup>814</sup> “Mercado Regional”, *La Nación*, Santiago de Chile, 21 de febrero de 1960, p. 7.

<sup>815</sup> “Hacia el Mercado Común”, *La Nación*, 12 de junio de 1961, p. 4



En cuanto a *La Tercera de la hora*, los datos que presenta el Gráfico N° 3 revelan que lo que prevalece en éste medio son los elementos expositivos, explicativos, admonitorios y críticos de la integración latinoamericana; todos ellos con un porcentaje de 20,97%. Al igual que en los diarios anteriores, la presencia de las categorías expositivas y explicativas reflejan un cierto modo de presentar los hechos de una manera que pretende ser objetiva, vale decir, se dan a conocer los hechos y se interpretan sus causas y efectos, pero sin participar activamente en su valoración<sup>816</sup>.

Así por ejemplo frente a la reunión preparatoria de Bogotá el medio manifestaba parcamente que: *“La Conferencia de Presidentes (...) será un paso que deseamos sea decisivo para la formulación de metas concretas y viables hacia la unidad latinoamericana”*<sup>817</sup>.

Días más tarde, el medio con un idéntico tono, precisaba que: *“A nuestro juicio, esta Conferencia rendirá óptimos frutos si en ella se tratan en forma objetiva los problemas económicos, sociales y culturales comunes, con vistas a una integración que todos los pueblos latinoamericanos desean”*.

Y concluía, exenta de cualquier valoración, diciendo

<sup>816</sup> Un ejemplo de lo afirmado ocurre con la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) que tuvo lugar en el exclusivo balneario de Viña del Mar, Chile, del 15 al 20 de junio de 1967, y en que una Editorial recoge el encuentro pero únicamente lo presenta, *“Reunión del CIES”*, *La Tercera de la Hora*, Santiago de Chile, 11 de junio de 1967, p. 3.

<sup>817</sup> *“Unidad Latinoamericana”*, *La Tercera de la Hora*, Santiago de Chile, 20 de julio de 1966, p. 3.

*“Hacemos votos para que la Reunión de Bogotá rinda los frutos que de ella se esperan, ya que la única esperanza de redención económica, social y cultural de los pueblos en desarrollo de Latinoamérica reside, precisamente, en su mejor conocimiento y mutua comprensión”*<sup>818</sup>

La presencia de características admonitorias en sus editoriales, permiten dilucidar el empeño de este medio por mantener el equilibrio, la paz y la concordia al interior del sistema en el que se desarrollaba la integración. Se aprecia que sus mensajes exhortan al cumplimiento de las reglas para el buen funcionamiento de los acuerdos internacionales, a la vez que ejemplifica experiencias pretéritas para evitar posibles regresiones que pudieran perjudicar o entorpecer las gestiones administrativas del proceso.

En relación es éste apartado, sostenemos que los editoriales de los diarios *El Mercurio* de Santiago, *La Nación* y *La Tercera de la hora* demuestran una marcada tendencia hacia las de tipo explicativa, expositiva y crítica. Creemos que esto refleja la voluntad de dichos medios por presentar el tema de la integración latinoamericana desde un punto de vista que intenta ser objetivo, aportando para ello, datos, argumentos e información completa que permita al lector comprender los hechos que se suceden alrededor del proceso de la integración. A la vez, los periódicos adoptan posturas críticas sintiéndose con el derecho de juzgar los acontecimientos desde un sitio que en apariencia se muestra independiente e imparcial, al tiempo que se creen con el deber moral de entregar consejos y sugerencias respecto a las acciones a seguir a futuro, aunque no es la tendencia más relevante.

Por otro lado, no deja de llamar la atención que el diario de gobierno, *La Nación*, no se aproveche de su condición de tal para alabar y resaltar con vehemencia las virtudes y el impulso integracionista manifestado por los distintos gobiernos chilenos durante el desarrollo del proceso.

Finalmente, y para éste punto, podemos concluir que se aprecia una cierta uniformidad entre los medios estudiados en cuanto al tratamiento que se hace del tema, destacándose, por un lado, el claro propósito de explicar e informar

---

<sup>818</sup> “La Conferencia de Bogotá” *La Tercera de la Hora*, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1966, p. 3.

ampliamente la naturaleza misma de los acuerdos, y por otro, el de presentar el desarrollo de los mismos.

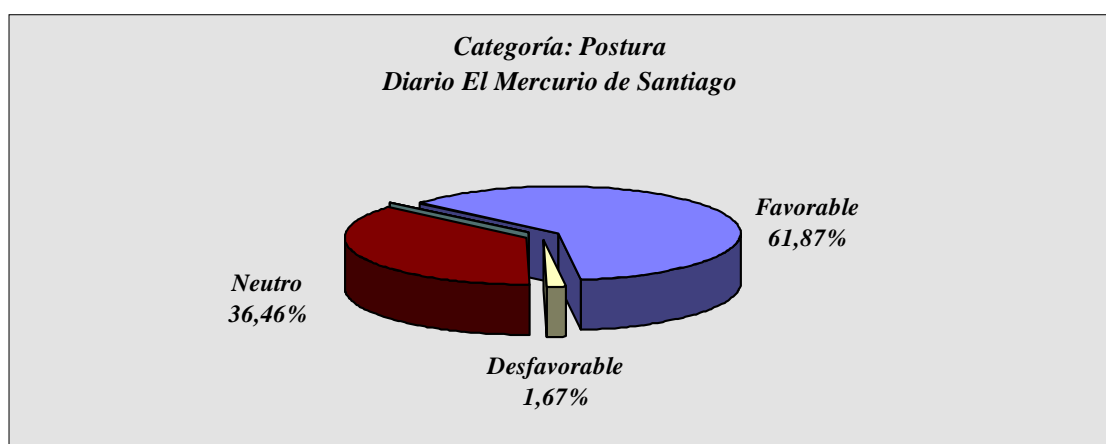
***b) Postura frente a la integración latinoamericana.***

Esta unidad de análisis nos permite establecer la orientación valorativa presentada por los editoriales frente al tema de la integración latinoamericana. Para tal efecto, hemos distinguido las siguientes connotaciones valóricas:

- *Favorable a la integración:* alusiones que reflejan una postura de adhesión al proceso integrador;
- *Desfavorable a la integración:* alusiones que reflejan una postura de rechazo al proceso integrador; o,
- *Neutro frente a la integración:* no incorpora alusiones que denoten una posición determinada sobre el tema.

Conviene precisar que, a las unidades de registro (oraciones o párrafos) contenidas en las citadas referencias valóricas se les asignó un valor numérico correspondiente a su presencia y frecuencia de aparición, determinando así, la posición dominante en los escritos estudiados. Estos datos fueron vaciados a una tabla de doble entrada en cuyos ejes se ubicaron las connotaciones valóricas establecidas y los editoriales de cada medio estudiado, respectivamente, entregando de esta manera, los porcentajes finales para su posterior inferencia. Los resultados extraídos de los textos fueron agrupados en gráficos estadísticos generales, que a continuación se muestran, y que corresponden a cada medio informativo lo que facilita su lectura y comprensión.

**Gráfico N° 4**



Los datos destacados en el Gráfico N° 4 demuestran que en los textos editoriales de *El Mercurio* de Santiago predominan en un 61,67% las connotaciones favorables al proceso de integración latinoamericana, mientras que sólo en un 1,67% de los escritos se exhiben referencias desfavorables o contrarias a este tema. Entre los primeros, uno señala que:

*“La zona de libre comercio que se acaba de crear permitirá defenderse a sus adherentes frente a las naciones altamente industrializadas del resto del mundo, en tanto que la gradual eliminación entre ellas de las trabas que se oponen al intercambio creará un mercado suficientemente amplio para elevar altamente su producción y comercio”<sup>819</sup>.*

En tanto uno de los textos desfavorables indicaba que:

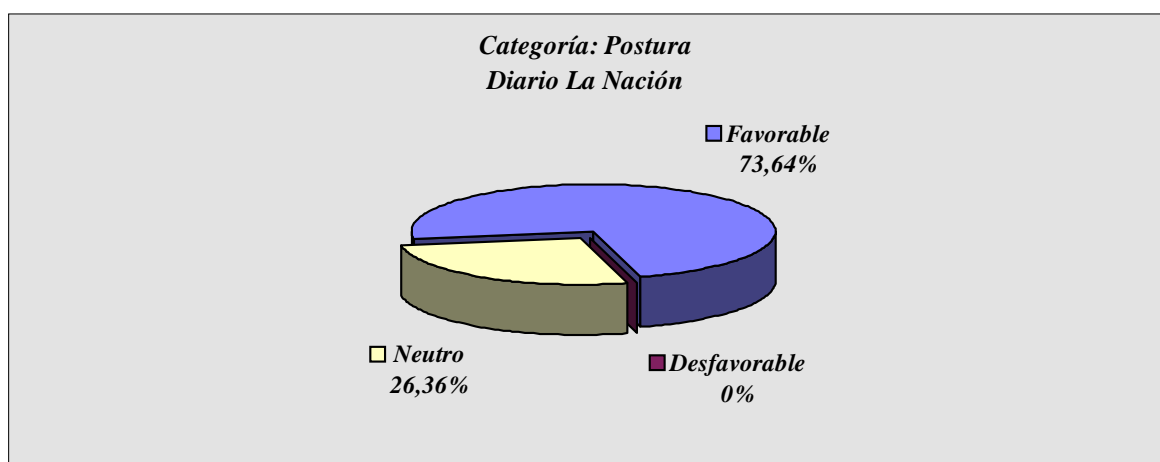
*“Recientes informaciones sobre exportaciones no tradicionales a diversos países muestran que nuestra participación en el mercado andino no ha cambiado sustancialmente en los último años”*

<sup>819</sup> *“Hacia el Mercado Común Latinoamericano”, El Mercurio de Santiago, 20 de febrero de 1960, p. 3. Otros ejemplos de la postura en la editorial “La Conferencia de Montevideo y la Opinión Pública”, sostiene que la reunión tiene una enorme importancia para el futuro no sólo económico sino político de Latinoamérica. “De lo que se resuelva en Montevideo –afirma el texto- dependen el desarrollo económico de los países americanos y su tranquilidad social y política”, El Mercurio, 23 de junio de 1961, p. 3. En relación a la reunión de Bogotá una editorial declara que esta “(...) representa un nuevo esfuerzo a favor del desarrollo económico concertado y equilibrado de los países latinoamericanos”, El Mercurio, 17 de agosto de 1966, p. 3*

*“Además del ningún cambio en la participación de las exportaciones chilenas al área andina, es necesario destacar la magnitud relativa de éstas respecto del resto de nuestras exportaciones no tradicionales (...) El mercado andino continúa teniendo una importancia minoritaria para nuestro país (...) La significación del área andina para nuestras exportaciones es muy baja”<sup>820</sup>.*

Por otro lado, se presenta en los editoriales un 36,46% de aspectos neutros o carentes de una posición determinada frente al proceso regional. Sostenemos, entonces, que los datos evidencian claramente la actitud favorable asumida por *El Mercurio* de Santiago frente al tema.

**Gráfico N° 5**



En cuanto a la posición expresada por los editoriales del diario *La Nación*, esta se muestra categórica a la hora de favorecer el proceso de integración regional, tal como se verifica en los datos señalados en el Gráfico N° 5. En él se aprecia un sólido 73,64% de referencias favorables al tema, en tanto que no se destacan posiciones contrarias frente al desarrollo de los acuerdos regionales. Uno de los párrafos más ilustrativos al respecto declaraba que:

<sup>820</sup> “Exportaciones al Area Andina”, *El Mercurio* de Santiago, 20 de marzo de 1976, p. 3. Un editorial de *La Tercera de la Hora* afirma algo parecido: “El alejamiento de Chile del Pacto Andino no debe dar a nadie una sensación de catástrofe material. Es importante tener presente que sólo un 4 a un 5 por ciento del comercio internacional de Chile se desarrolla dentro de esa área”, 2 de noviembre de 1976, p. 3.

*“(...) la integración económica (es el), único camino factible para que América pueda desarrollarse a la vera del fabuloso vellocino que posee (...) sólo una política integracionista, ambiciosa de futuro, hará posible su explotación en plural, beneficio de todos”*

*“Si América Latina se integra en lo económico, no tiene por qué mirar con zozobras el futuro (...) la integración pone a nuestra América en este buen camino, dándole a Chile un orgulloso lugar en la vanguardia”<sup>821</sup>.*

Como sea, y con diversos grados de intensidad pero siempre desde una perspectiva positiva, *La Nación* argumentaba reiteradamente que la integración económica contenía esencialmente una oportunidad concreta para el desarrollo de los pueblos americanos que no se podía desaprovechar.

Una editorial, que resume muy bien la posición del diario oficialista frente al tema, se publicó a propósito de la reunión que sostuvieron los Mandatarios de Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá cuando ya habían pasado algunos años desde la creación de la ALALC y se tenía plena conciencia de las falencias de éste instrumento de la integración:

*“Estamos, pues, frente a una circunstancia histórica irrefutablemente positiva. Por una parte, pierden fuerza los accidentes que sólo ayer pudieron ser fatales al sistema interamericano, y por otra, se fortifican los ideales de complementación e integración capaces de eliminar del todo las debilidades de este sistema, de llenar sus vacíos y de corregir sus defectos”<sup>822</sup>*

Es decir, que a pesar de las dificultades y la imposibilidad de cumplir los plazos fijados por la ALALC para la liberalización del comercio, el proyecto de integración latinoamericana seguía siendo visto como algo de extrema importancia para el continente.

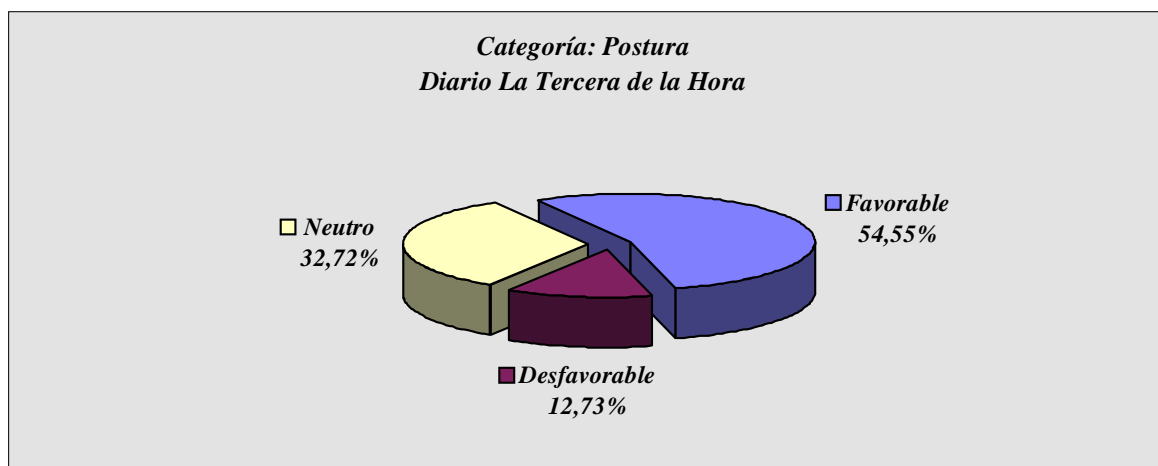
<sup>821</sup> *“Integración, meta de América Latina”, La Nación, 24 de agosto de 1966, p. 3.*

<sup>822</sup> *“Otro paso hacia la integración”, La Nación, 16 de julio de 1966, p. 3*



Si a lo anterior agregamos que un 26,36% de los editoriales no incorporan valoraciones precisas sobre los aspectos de la integración, resulta que se manifiesta una actitud de pleno apoyo por parte del periódico hacia el tema de la integración latinoamericana.

Gráfico N° 6



*La Tercera de la hora* también mantiene una posición favorable al proceso de integración regional. La información contenida en el Gráfico N° 6 sirve para demostrar que en los editoriales estudiados existe un 54,55% de valoraciones positivas hacia el tema, frente a un 12,73% de referencias desfavorables al proceso integrador.

En cuanto a las primeras el diario sostuvo, por ejemplo, que los anhelos de paz social, redención económica, de estabilidad política y de superación cultural se podían conseguir si: *“Aparece como una verdad incontrovertible que estas aspiraciones sólo podrán plasmarse en la realidad de nuestro Continente solamente a base de una firme y básica unidad latinoamericana”*<sup>823</sup>.

Más aún, y en el marco de la reunión de Bogotá, el periódico junto valorarla de manera muy positiva aseguraba que ella: *“(…) ha abierto una ancha puerta, por la que ya se vislumbra el momento en que nuestros países de Latinoamérica*

<sup>823</sup> *“Unidad Latinoamericana”, La Tercera de la Hora, 20 de julio de 1966, p. 3.*

*podrán dejar esta categoría de 'subdesarrollados', para alcanzar los niveles a que tienen derecho en el concierto de naciones del mundo*<sup>824</sup>.

La tendencia que se percibe para éste punto es que el diario sancionaba positivamente la reuniones que tenían lugar con el objetivo de ir perfeccionando los mecanismos de la integración. En su interpretación la reunión de Bogotá, la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, la propia creación de la CORFO Andina en 1967 y la Reunión andina de Cancilleres (1972), entre otras; fueron consideradas por *La Tercera de la hora* como decisiones históricas y quizás las más realistas y alentadoras de las adoptadas por los Gobiernos latinoamericanos en pro de la integración.

Lo anterior, y si bien es la perspectiva que prima, no impidió que el diario entregase opiniones menos entusiastas frente al desarrollo que mostraba la ALALC, criticando la falta de voluntad política para alcanzar la integración continental.

*“Si estamos convencidos –afirmaba- de que el desarrollo económico-social representa el anhelo más vivo, más urgente y apremiante de nuestros pueblos, posibilitemos entonces la acción oportuna y positiva de los instrumentos ya creados para perfeccionar esos anhelos”*

Párrafos más adelante sentenciaba de modo categórico que:

*“No podemos seguir esperándolo todo de una milagrosa ayuda que vendrá desde fuera. Pasaron hace muchas décadas las tiempos del DEUS EX MACHINA. Ahora debemos sacar de nosotros mismos los recursos para superar las deficiencias y carencias. Sólo una unidad, una integración inteligente nos llevará hasta la redención económica*<sup>825</sup>

---

<sup>824</sup> “Las declaraciones del Presidente Frei”, *La Tercera de la Hora*, 19 de agosto de 1966, p.3.

<sup>825</sup> “Palabras en Punta del Este”, *La Tercera de la Hora*, 15 de abril de 1967, p. 3.

Otra opinión desfavorable a la integración la entregó el medio cuando el régimen militar chileno decidió abrirse al capital extranjero, desestimando la Decisión 24 del Pacto Andino<sup>826</sup>. Una editorial consignaba que:

*“En el instante de definiciones que vive el mundo no se puede continuar manteniendo la hostilidad tradicional frente al capital extranjero y considerar negativo todo lo proveniente de éste. Mantener posiciones románticas o idealistas, absolutamente anacrónicas, no es propio de un continente que lucha desesperadamente por dar jaque mate a la miseria”*<sup>827</sup>

Meses más tarde, una nueva editorial declaraba que: *“No se trata de tocar a rebato por el alejamiento del Pacto Andino, ni tampoco de iniciar un coro de lamentaciones, sino de entenderlo como determinación soberana de un país que necesita caminos propios para su desarrollo”*<sup>828</sup>

Es bueno señalar que la actitud negativa frente a la integración se explica en gran medida debido a la honda transformación política que sufrió Chile durante el período 1970-1973 y que dejó profundas alteraciones en lo económico imposibles de soslayar. La dictadura militar estructuró formas de recuperación del país que permitieron el cumplimiento de todas sus obligaciones internacionales. De esta manera Chile se mantuvo dentro del Pacto Andino, pero al mismo tiempo promulgó el Estatuto del Inversionista Extranjero y denunció la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena como limitativa de su desarrollo e inició una cruzada para obtener su modificación. El resto es conocido. Las diferencias producidas y los esfuerzos destinados a superarlas, los cuales no fructificaron, ocasionaron el retiro de la nación sudamericana del acuerdo subregional.

Siguiendo con el análisis, los textos muestran un 32,72% de alusiones indefinidas o no decididamente claras sobre el tema.

---

<sup>826</sup> La Decisión 24 del Pacto Andino establecía un régimen común para el tratamiento al capital extranjero en los países asociados, situación que se oponía al proyecto que tenían los economistas de la dictadura para captar capitales extranjeros para la subregión y que implicaba la rebaja arancelaria y la apertura al extranjero del mercado chileno.

<sup>827</sup> “Chile y el Pacto Andino”, *La Tercera de la Hora*, 7 de agosto de 1976, p. 3. El argumento se vuelve a reiterar en, “Inversiones extranjeras”, 29 de agosto de 1976, p. 3.

<sup>828</sup> “Chile y el Pacto Andino”, *La Tercera de la Hora*, 7 de noviembre de 1976, p. 3.

Recapitulando, y para éste aspecto, resulta que los datos contenidos en esta categoría son concluyentes en señalar la posición abiertamente favorable que manifiestan los tres medios periodísticos hacia el proceso de integración latinoamericano. En los editoriales de estos periódicos se destaca con gran énfasis numerosas valoraciones positivas hacia el tema, las cuales adquieren una mayor fuerza con el escaso porcentaje de connotaciones desfavorables señaladas que, aunque las hay, no modifican sustancialmente la tendencia. Dentro de ellas, y como hemos constatado, sólo los textos de *La Tercera de la hora* presentan una diferencia de proporciones en relación a los otros medios informativos. Mientras el citado diario exhibe un 12,73% de valoraciones negativas, *El Mercurio* de Santiago sólo presenta un 1,67% y *La Nación*, en cambio, no destaca elementos de ese tipo. Por otro lado, entre los medios estudiados existe una relativa similitud en cuanto a la presencia de referencias neutras o carentes de una postura claramente definida.

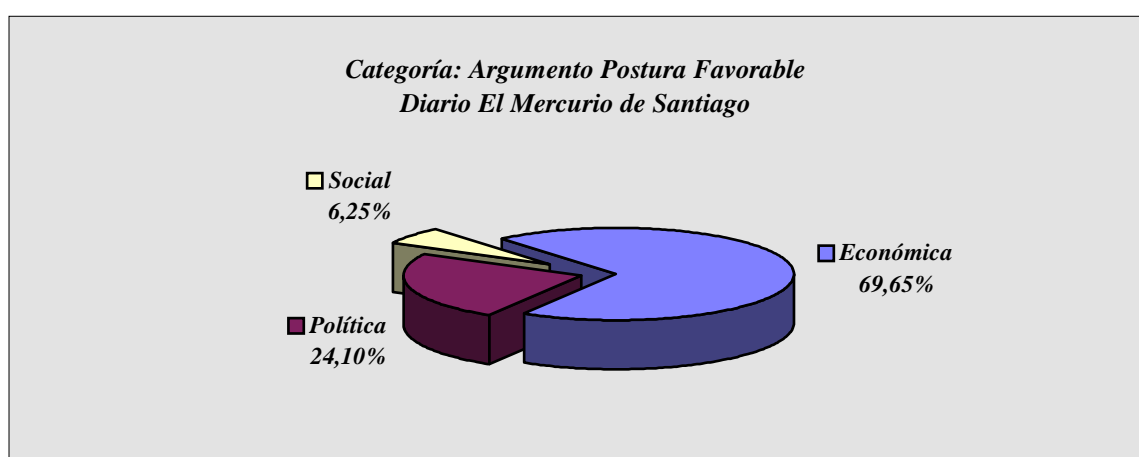
### **c) Argumentos de las posturas frente a la integración.**

En esta categoría se determinaron los argumentos empleados por los medios informativos para justificar su postura frente al tema de la integración latinoamericana. Se agruparon en tres niveles los fundamentos dominantes:

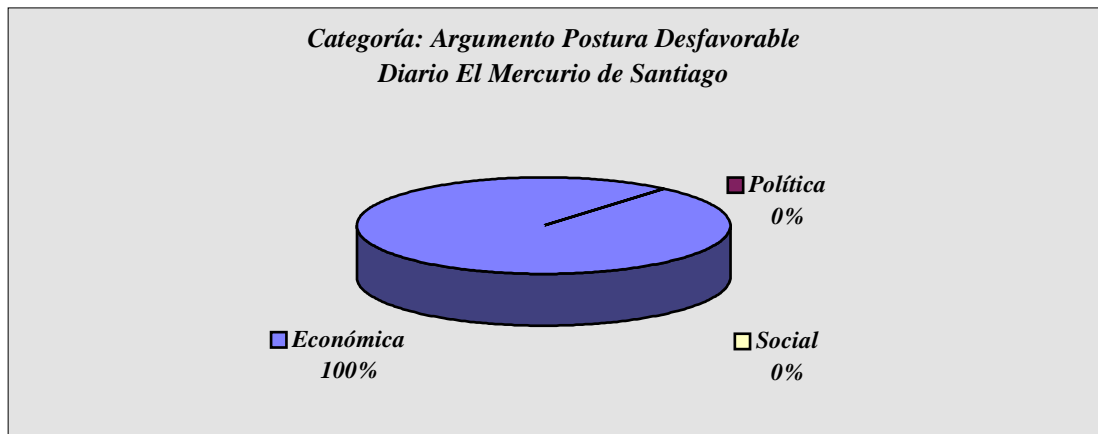
- *Económico*: el medio justifica su posición frente al tema exponiendo consideraciones vinculadas a aspectos monetarios, de productividad comercial, de superación del subdesarrollo, y en general, de todos aquellos elementos relacionados con las funciones financieras y capitalistas en relación a la integración del continente.
- *Político*: el medio justifica su posición frente al tema aduciendo razones ligadas a los aspectos de administración gubernamental nacional e internacional, a los factores de territorialidad y soberanía, a los acuerdos ministeriales entre los países miembros y todo lo concerniente a consideraciones político-administrativa.
- *Social*: el medio justifica su posición frente al tema con argumentos relacionados a las consecuencias sociales (favorables o desfavorables) que acarrea el proceso integrador, así como los aspectos ligados a la unidad y el intercambio cultural entre las naciones.

A las unidades de registro (oraciones y párrafos) contenidas en los mencionados niveles se les asignó un valor numérico correspondiente a la presencia y frecuencia de aparición del argumento expuesto, determinando con ello, el de mayor predominio en los textos. Estos valores fueron vaciados a una tabla de doble entrada en cuyos ejes se ubicaron, por un lado, los tipos de fundamentos establecidos, y por otro, los editoriales de cada medio estudiado, entregando de esta manera, los porcentajes finales para su posterior inferencia. Los resultados extraídos de los textos fueron agrupados en gráficos estadísticos generales, correspondiente a cada medio informativo para facilitar así su lectura y comprensión.

**Gráfico N° 7**



**Gráfico N° 8**



Los datos destacados en el Gráfico N° 7 evidencian que la argumentación más frecuente empleada por *El Mercurio* de Santiago para justificar su posición favorable al proceso de integración fue la de tipo económica, con un 69,65%, seguida por la política, con un 24,10%, y bien atrás, la de carácter social con sólo un 6,25%.

Lo anterior se explica debido a que la doctrina básica del proyecto de la integración se daba en el marco de la más estricta ortodoxia librecambista, y *El Mercurio* en la década del sesenta invitó a varios economistas chilenos posgraduados en la Universidad de Chicago que simpatizaban con la economía liberal, para incorporarse como redactores de la página editorial del medio.

Un ejemplo del tenor que muestran aquellas editoriales lo encontramos en la referida a la reunión de Bogotá, en la que se apuntaba que esta:

*“(...) representa un nuevo esfuerzo a favor del desarrollo económico concertado y equilibrado de los países latinoamericanos (la ocasión) es propicia para establecer bases concretas que permitan el avance hacia la complementación e integración económicas progresivas de América Latina”*

Y concluye:

*“(...) el esfuerzo hacia la integración económica lo es también hacia la libre competencia dentro del área, lo que supone dar a esta mayor*

*impulso en el ámbito interno a fin de que las empresas sean capaces de participar en el intercambio regional*<sup>829</sup>.

Para las segundas, es decir las de carácter político, resulta muy ilustrativa la publicada en abril de 1967, en vísperas de la Reunión Cumbre de los Presidentes en Punta del Este, Uruguay:

*“(...) es de mucho mayor perspectiva unir los esfuerzos de los miembros de la comunidad hemisférica para el desarrollo, que buscarlo a través de reformas estructurales que tienen tan diversa viabilidad en cada país (...) nada ha alterado el espíritu integracionista, lo que es una nueva indicación de que la idea ha penetrado en la conciencia americana”*

*“Aunar esfuerzos para el aprovechamiento de recursos complementarios y obtener con ellos una elevación del nivel de vida de las poblaciones que habitan en América Latina es también una alentadora posibilidad para la democracia y para las libertades esenciales de los ciudadanos”*<sup>830</sup>.

En cuanto a ese pequeño porcentaje que aborda lo de tipo social, tenemos de muestra aquella referida a la integración cultural en la que se expresa que:

*“Un grave desconocimiento de las etapas seguidas por el proceso integrador ha hecho creer que en él lo primordial ha sido únicamente lo económico. Sin menoscabar este aspecto, no puede ignorarse que para lograr la materialización de comunes afanes de acercamiento son también válidas, entre otras, las vías culturales y científicas”*

*“Es ciertamente del máximo interés que la integración cultural andina se fomente, sobre todo para encarar las invasiones extranjerizantes en*

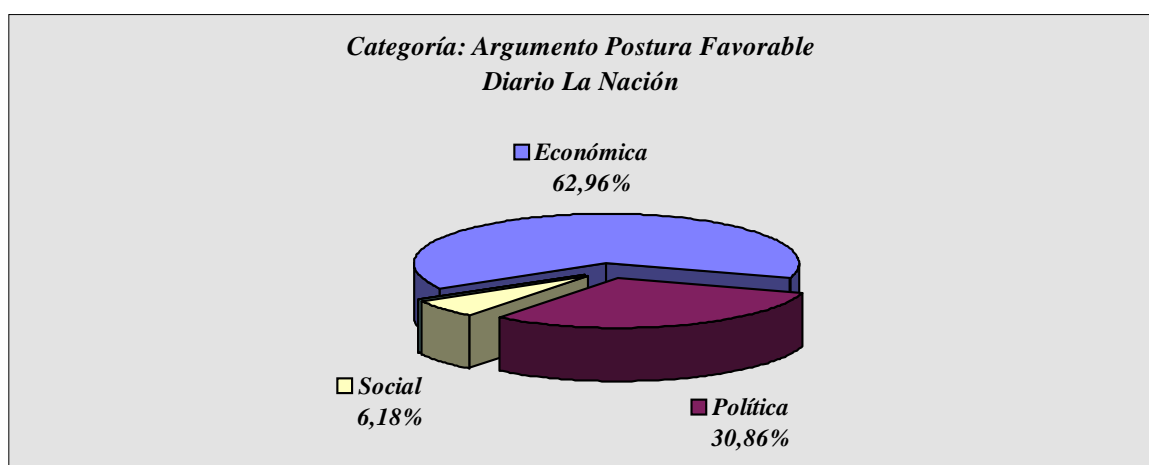
<sup>829</sup> *“Impulso a la integración latinoamericana”, El Mercurio de Santiago, 17 de agosto de 1966, p. 3. Otros argumentos de índole económicos y, a nuestro juicio, excesivamente técnicos se pueden ver en Desarrollo uniforme para América Latina”, El Mercurio, 8 de junio de 1961, p. 3; “La Zona de Libre Comercio y el Tráfico Monetario”, El Mercurio, 16 de junio de 1961, p. 3; “Integración e Intercambio en el Hemisferio”, 18 de agosto de 1966, p. 3; “La competencia como elemento de integración”, El Mercurio, 19 de agosto de 1966, p. 3; entre muchas otras.*

<sup>830</sup> *“El punto central en la reunión cumbre”, El Mercurio de Santiago, 6 de abril de 1967, p. 3*

*el rubro intelectual, que a menudo amenazan los cimientos de la tradición hispanoamericana*<sup>831</sup>

De la misma manera y tal cual lo refleja el Gráfico N° 8, todas las connotaciones desfavorables registradas en este medio (según el Gráfico N° 4 fue sólo del orden del 1,67%) resultaron ser de índole económica, obviando aquellas referidas a las causales políticas y sociales.

**Gráfico N° 9**



Los connotaciones favorables al proceso integracionista registradas en los editoriales del diario *La Nación* (según el Gráfico N° 5 son de un 73,64%) contienen fundamentos diversos tal como lo indica el Gráfico N° 9. Se aprecia en él un marcado predominio de la argumentación económica, con un 62,96%, seguido más abajo por las consideraciones de carácter política, con un 30,86%, para finalmente exponer razones de tipo social en un 6,18%.

En lo primero, el 18 de febrero de 1960 ante la suscripción del Tratado de Montevideo, el diario oficialista calificó el hecho como un paso trascendente hacia la futura integración económica del hemisferio, ello debido a que:

<sup>831</sup> *"Integración cultural", El Mercurio de Santiago, 22 de noviembre de 1976, p. 3.* Podemos señalar que el Convenio "Andrés Bello" representó un compromiso en el campo de la enseñanza, la investigación y la actividad intelectual del hemisferio. En la séptima reunión de Ministros de Educación de los países signatarios del Convenio "Andrés Bello", se aprobaron cuarenta resoluciones, algunas de tanta importancia como las relativas al intercambio de tecnologías nacionales o a la cooperación interuniversitaria..

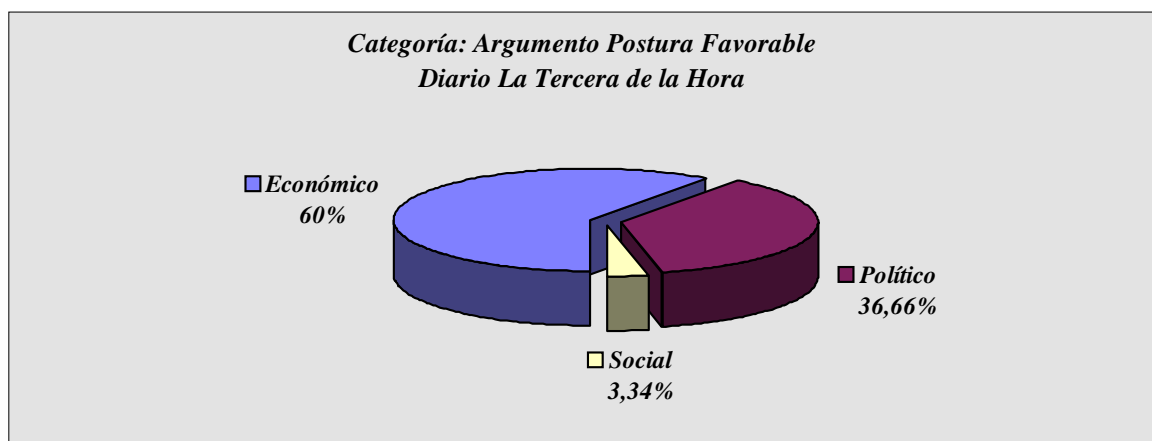


*“En las actuales condiciones, la limitación de los mercados y la escasez de recursos financieros aparecen como obstáculos prácticamente insuperables para elevar los márgenes de productividad”*

*“Este inmenso mercado (el que se abre con el Tratado) deberá permitir, de este modo, la consolidación de las grandes industrias regionales y el fácil acceso de las mismas a las más importantes fuentes de financiamiento foráneo para modernizar, mecanizar y racionalizar sus producciones”<sup>832</sup>.*

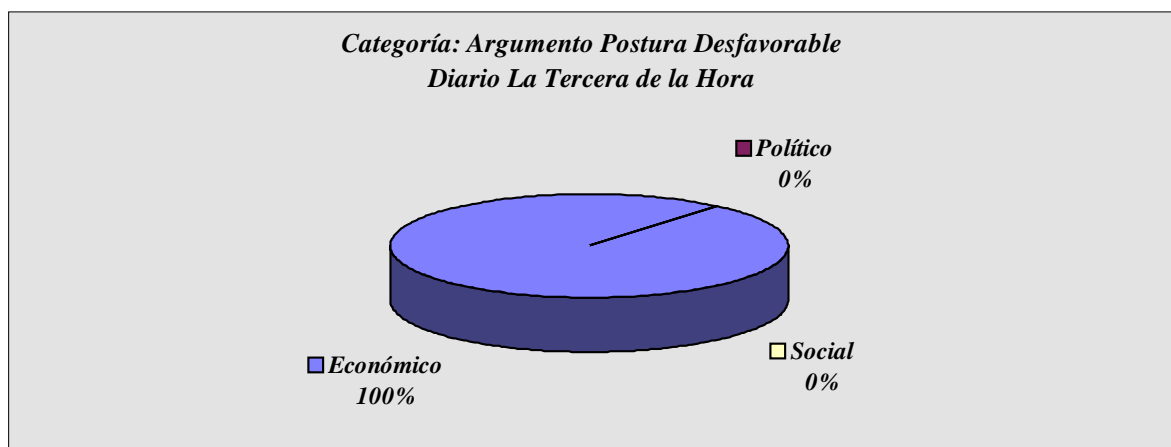
Debido a que los escritos analizados de *La Nación* no reflejaron una posición contraria a los acuerdos integracionistas, no es posible determinar la argumentación predominante.

**Gráfico N° 10**



**Gráfico N° 11**

<sup>832</sup> “Zona de Libre Comercio”, *La Nación*, 18 de febrero de 1960, p. 7. Para lo otros argumentos, remitimos a “Chile en Punta del Este”, *La Nación*, 20 de abril de 1967, p. 3. “Integración a nivel popular”, *La Nación*, 29 de agosto de 1966, p. 15.



Los resultados que presentan los Gráficos N° 10 y 11 son claros en demostrar que los argumentos predominantes en las posturas de *La Tercera de la hora* son mayoritariamente de tipo económico. Así, encontramos que entre las valoraciones favorables destacadas por este medio (de acuerdo al Gráfico N° 6 son de un 54,55%) incorporan en un 60% razones de carácter económicas, seguidas por las de tipo política, con un 36,66%, y las sociales, con sólo un 3,34%.

Así, el medio declaraba, por ejemplo, en 1966 que:

*“Demasiado repetidas son las ventajas formidables que la unidad hispanoamericana traería consigo, especialmente desde el punto de vista económico y cultural. Casi 250 millones de consumidores abren vastísimas perspectivas al intercambio de productos y de conocimientos”<sup>833</sup>.*

Por otro lado, las connotaciones desfavorables señaladas por este medio periodístico, que alcanzan un 12,73% según el Gráfico N° 6, sólo contienen argumentos económicos y no incorporan los de tipo político y social.

Siendo la integración latinoamericana un proceso orientado, principalmente, a la consecución de objetivos económicos entre las naciones miembros, los argumentos presentados por los diferentes medios informativos a sus lectores también se dirigen hacia esa área. En todos los textos analizados que contienen

referencias favorables a la integración predominan con gran ventaja estos fundamentos, seguidos por las argumentaciones políticas y más atrás las causales sociales. Esta situación –dicho sea de paso- no puede pasar desapercibida, puesto que en la medida que avanzaba el proceso en la región los argumentos editoriales se volvían muchas veces excesivamente complejos y muy técnicos para la opinión pública, que empezó a tomar distancia del esfuerzo por la integración del continente. Creemos, además, que también influyeron situaciones de política interna, toda vez que Chile empezó a experimentar desde los años sesenta propuestas de reformas radicales, de cuño ideológico, que culminaron con el golpe de Estado de 1973 y que concentraron la mirada de la opinión pública chilena hacia el ámbito interno.

Por su parte, las connotaciones contrarias a la integración justificaban su postura apelando al argumento económico. Nuevamente se aprecia en los medios periodísticos analizados una cierta homogeneidad en el sentido de enfrentar el tema de la integración latinoamericana, esta vez, empleando similares tipos de argumentos. Las diferencias que entre ellos surgen no son del todo radicales sino más bien de matices o énfasis propios de cada periódico.

#### ***d) Beneficios de la integración latinoamericana.***

Esta unidad de análisis determinó la presencia y ausencia en los editoriales de los beneficios que a juicio de cada medio periodístico traía consigo la integración latinoamericana. Estableció, además, cuáles de esos beneficios son consignados con mayor frecuencia en los respectivos textos. Las bondades que conlleva la integración están referidos a los aportes positivos, que de acuerdo al medio, genera el proceso en el desarrollo de las naciones de la región.

Para detectar la presencia y ausencia del citado rasgo se distinguieron dos unidades excluyentes :

- *Presencia*: los editoriales consignan determinados beneficios que trae la integración
- *Ausencia*: los editoriales no mencionan beneficios del proceso integrador.

---

<sup>833</sup> Las argumentaciones económicas y políticas pueden encontrarse, por ejemplo en “*El Viaje Presidencial*”, *La Tercera de la Hora*, 14 de agosto de 1966, p. 3 y “*El regreso de S. E.*”, 22 de agosto de 1966, p. 3.

Los aspectos señalados por los medios se clasificaron, a su vez, en nueve unidades poseedoras de una orientación determinada :

- *Aumento del comercio intrazonal*: los editoriales destacan que la integración regional favorece positivamente el incremento de las relaciones comerciales y productivas entre las naciones miembros (orientación económica).
- *Elevar el nivel de vida de la población*: los editoriales destacan que la integración regional contribuye a mejorar las condiciones de vida y subsistencia de las personas (orientación social).
- *Creación y desarrollo de nuevas industrias*: los editoriales destacan que el proceso integrador permite el surgimiento de nuevos centros industriales, así como un aumento en su productividad y expansión territorial (orientación económica).
- *Eliminación de las barreras proteccionistas*: los editoriales destacan que el proceso integrador contribuye a reducir los aranceles externos entre las naciones miembros (orientación económica).
- *Potencia el desarrollo económico de las naciones*: los editoriales destacan que los acuerdos de integración activan el desarrollo financiero y económico de los países miembros (orientación económica).
- *Intercambio cultural*: los editoriales destacan que los acuerdos de integración regional favorecen una estrecha interrelación cultural y artística entre las naciones asociadas (orientación cultural).
- *Unidad continental*: los editoriales destacan que el proceso de integración regional permite estrechar vínculos a un nivel macro, que incluye las diferentes áreas de acción en las que se desenvuelve la sociedad (política, cultural, económica, etc.) (orientación política)
- *Estimula la libre competencia*: los editoriales destacan que el proceso de integración regional genera las condiciones propicias para favorecer la libre competencia de bienes y servicios (orientación económica).
- *Otro*: los textos destacan beneficios diversos no contenidos en las unidades anteriores.

Frente a la presencia de unidades de registro (oraciones y párrafos) contenidas en los beneficios señalados, se les asignó un valor numérico correspondiente a la presencia y frecuencia de aparición de dicho rasgo,

estableciendo así, el de mayor predominio en los textos. Estos valores fueron vaciados a una tabla de doble entrada en cuyos ejes se ubicó, por un lado, los beneficios especificados, y por otro, los editoriales respectivos de cada medio, obteniendo así, los porcentajes finales para su posterior inferencia. Los resultados extraídos de los textos fueron agrupados en gráficos estadísticos generales, correspondiente a cada medio informativo para facilitar así su lectura y comprensión.

Gráfico N° 12

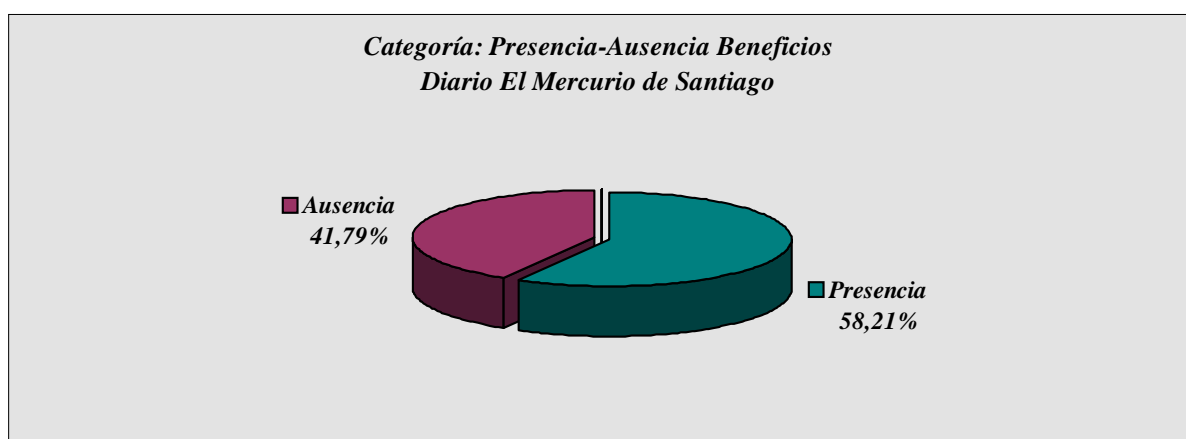
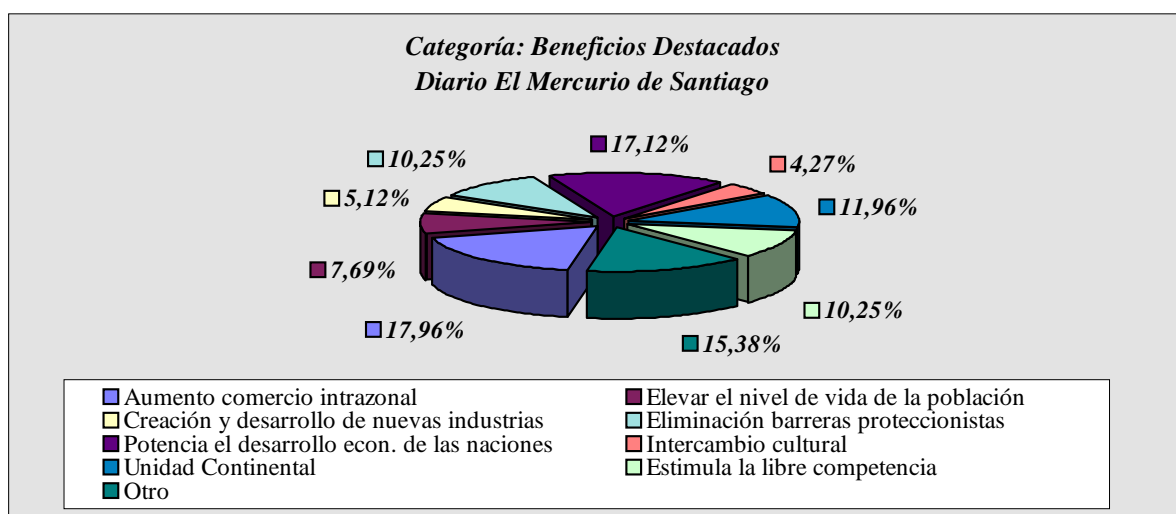


Gráfico N° 13



Los editoriales de *El Mercurio* de Santiago, tal como se muestra en el Gráfico N° 12, destacan en un 58,51% aspectos considerados beneficiosos del proceso integrador, mientras que en un 41,79% los textos no consignan dichas

referencias. Estos resultados ponen de manifiesto, nuevamente, una actitud favorable del medio hacia la integración regional, ya que en forma mayoritaria se destaca una gran variedad de beneficios y aportes positivos que presenta este proceso para el desarrollo de las naciones latinoamericanas. Se puede apreciar que los resultados arrojados en esta categoría son consecuentes con la postura favorable asumida por el medio frente al tema.

Por otro lado, al examinar los resultados del Gráfico N° 13, se observa que el aumento del comercio intrazonal y el desarrollo económico de las naciones miembros constituyen los beneficios más destacados por *El Mercurio* de Santiago, presentando cada uno de ellos un 17,96% y un 17,12%, respectivamente

Así, por ejemplo, su editorial del 4 de junio de 1961 consigna que el Tratado de Montevideo, y la creación de la Zona de Libre Comercio, iniciarían un régimen de intercambio de la mayor trascendencia para la expansión y ordenación económica del continente. El instrumento de la integración permitiría, entonces, borrar las barreras que dificultan el intercambio, coordinar sus esfuerzos productores y estimular la industria existente.

En su interpretación, concluye el texto: *“Todas estas ventajas redundan, de seguro, en estímulo a la mano de obra, expansión de los mercados y, por lo tanto, mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores”*<sup>834</sup>.

En un tercer nivel, con un 15,38%, se distinguen diversos beneficios no contenidos en las categorías establecidas. Se aprecia, de esta manera, la intención del medio de dar a conocer los beneficios de la integración desde un punto de vista básicamente económico, al igual que las argumentaciones presentadas para justificar su posición frente a este tema.

#### Gráfico N° 14

---

<sup>834</sup> “Se inicia el sistema de Libre Comercio”, *El Mercurio* de Santiago, 4 de junio de 1961, p. 11.

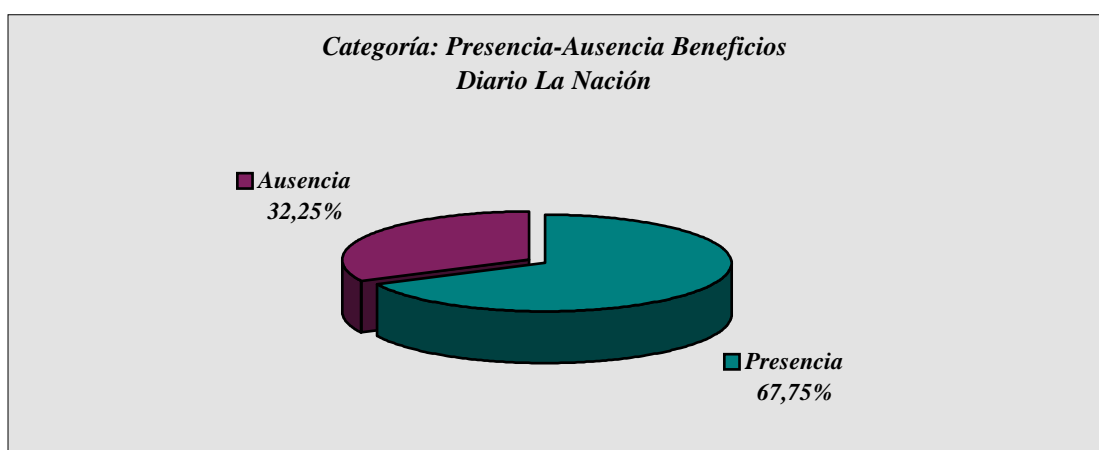
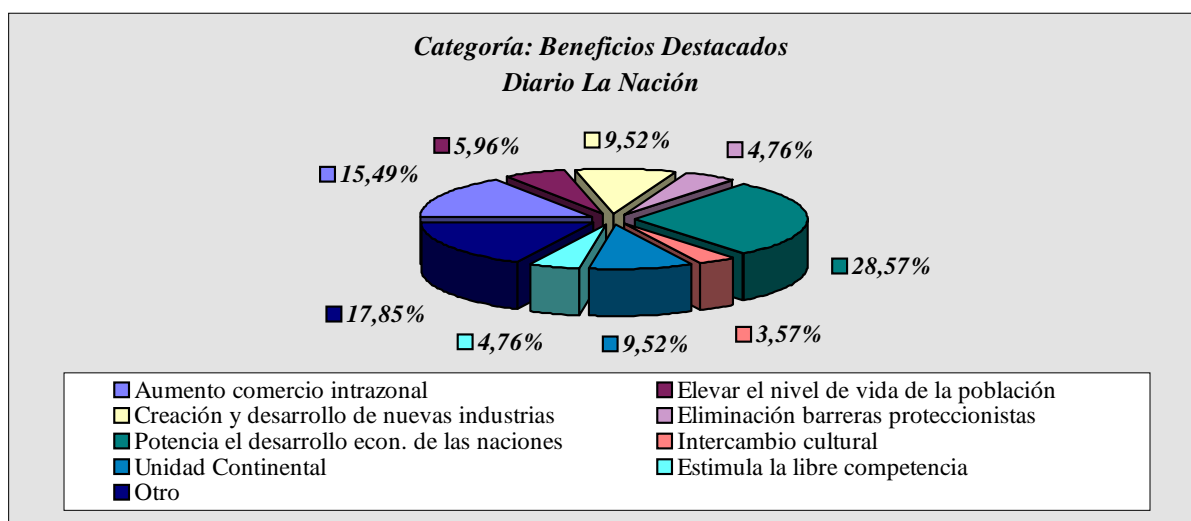


Gráfico N° 15



Los resultados presentes en el Gráfico N° 14 también reflejan la marcada tendencia que tienen los escritos a destacar aspectos considerados beneficiosos del proceso regional. En efecto, en los textos de *La Nación*, se anota un 67,75% de ellos, mientras que con un 32,25% los editoriales no consignan elementos estimados beneficiosos. Se evidencia, de esta manera, una posición claramente favorable hacia la integración, ya que desde el momento en que este medio destaca con gran énfasis la presencia de las bondades del proceso, está reflejando una postura de apoyo hacia el tema, existiendo así, plena coherencia con la posición general exhibida por el medio frente a la integración.

Por su parte, el Gráfico N° 15, muestra que entre los beneficios destacados por este diario sobresalen, con un 28,57%, los aspectos referidos al desarrollo

económico de las naciones, seguido por aquellos factores que no están incluidos en las categorías expuestas (17,85%) y aquellos que manifiestan que el proceso integrador genera un positivo aumento del comercio interregional (15,49%).

Las cifras entregadas por los diversos estudios de la CEPAL le hacen concluir al editorial el enorme interés con que los Gobiernos y los pueblos latinoamericanos han abordado la organización del Mercado Regional, paso primero del Mercado Común.

Concretamente y para el caso de Chile, a pocos días de la fecha de suscripción del acta constitutiva de la ALALC, el diario oficialista precisó que: *“(...) las posibilidades que le ofrece el Mercado Regional son ampliamente satisfactorias si se considera las condiciones en que se encuentra para un desarrollo industrial que se proyecte sobre el nuevo mercado”*<sup>835</sup>.

Al año siguiente, y con motivo de la entrada en vigencia del Tratado de Montevideo, el medio vuelve sobre estos argumentos sosteniendo que:

*“El hecho es histórico y trascendente”*

*“Marca un hito de proyecciones insospechadas en el camino de América Latina hacia su total integración económica; hacia la formación de ese Mercado Común, que comienza a emerger ante los ojos del mundo, no como una utopía más, sino como una realidad próxima, cuyos contornos y dimensiones ya se advierten”*<sup>836</sup>.

Nuevamente se observa la intención de destacar los aportes del proceso desde una perspectiva económica, tal como los argumentos expuestos por el medio para avalar el mayoritario respaldo expresado hacia el tema de la integración.

#### Gráfico N° 16

<sup>835</sup> “Mercado Regional”, *La Nación*, 21 de febrero de 1960, p. 7.

<sup>836</sup> “Hacia el Mercado Común”, *La Nación*, 1 de junio de 1961, p. 4.



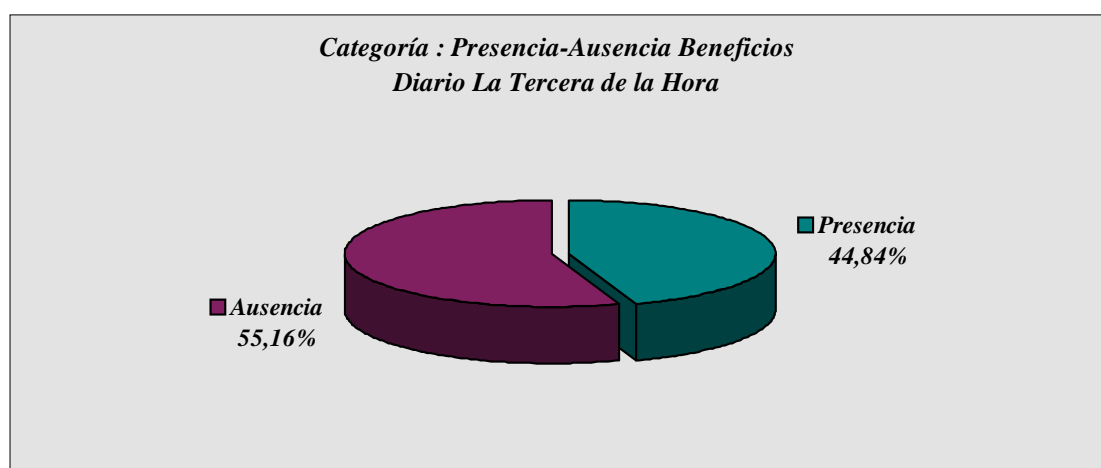
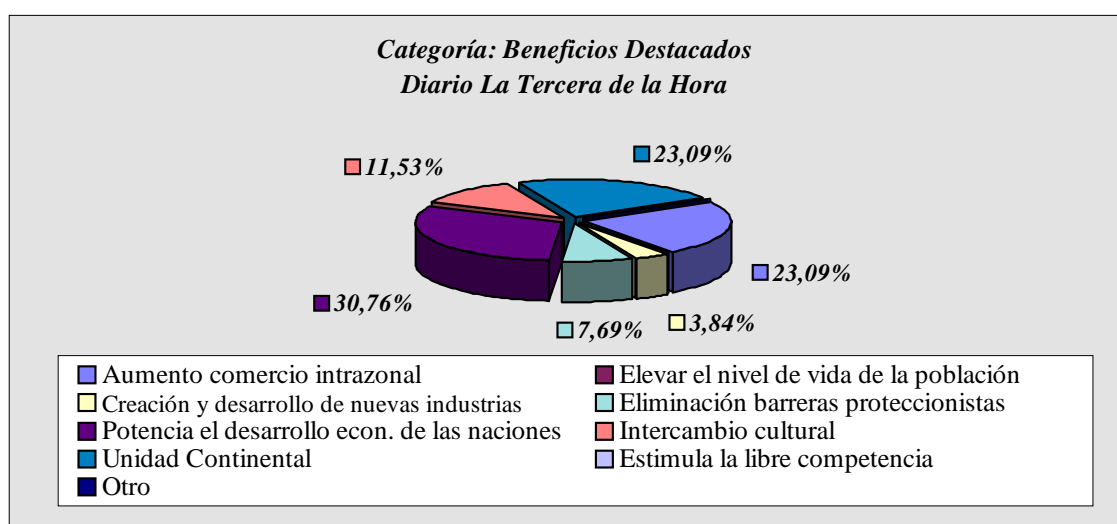


Gráfico N° 17



A diferencia de los medios anteriores, el Gráfico N° 16 refleja que los textos de *La Tercera de la hora* no destacan mayormente aspectos beneficiosos de la integración; sólo lo hacen en un 44,84%, predominando la ausencia de dichos aspectos en un 55,16%. Estos resultados no nos permiten concluir la existencia de una postura desfavorable hacia la integración, pero sí reflejan, en cambio, un menor grado de intensidad en cuanto al apoyo que el medio hace del tema.

En el Gráfico N° 17, de las bondades más mencionadas en los editoriales de *La Tercera de la hora*, el aspecto más sobresaliente, con un 30,76%, es el relacionado con el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, seguido por las consideraciones al aumento del comercio intrazonal y las de unidad continental con un 23,09% para cada una de ellas.

Hacia julio de 1966, se escribía en la página editorial:

*“Aparece como una verdad incontrovertible que nuestras aspiraciones sólo podrán plasmarse en la realidad de nuestro Continente solamente a base de una firme y básica unidad latinoamericana. ¿Cómo llegaremos a la anhelada integración? Indudablemente, por etapas, estableciendo prioridades. Creemos que si todas las voces concuerdan en la misma finalidad, habrían de afinarse, de ponerse en concordancia los espíritus antes que nada. La barrera de la idiosincracia sería la valla más difícil, puesto que los acuerdos económicos se logran a través de las resoluciones específicas”<sup>837</sup>.*

Se aprecia así, que este medio informativo destaca los beneficios de la integración en dos áreas específicas: económica y política. Esta inclinación es consecuente con los fundamentos dados a conocer por el medio para respaldar su posición favorable frente al tema (según el Gráfico N° 6 es de un 54,55%).

La valorización general que podemos efectuar al respecto nos permite señalar que todos los medios de prensa estudiados se refieren, en un gran porcentaje, a los beneficios que presenta la integración latinoamericana; reflejando así, una coherencia con la posición favorable asumida por ellos frente al tema. La excepción a esto lo constituyen, en menor medida, los editoriales de *La Tercera de la hora*, los cuales no obstante favorecer el proceso regional, demostraron una menor intensidad de apoyo al tema al no resaltar mayoritariamente sus aspectos positivos.

Respecto a los tipos de beneficios predominantes existe una relativa homogeneidad entre los señalados por los medios periodísticos. El aporte de mayor importancia que hace la integración según los tres principales diarios de Chile es el referido al desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, aspecto que es el objetivo central que persigue el proceso integrador. Otro beneficio en que existe consenso entre los periódicos es aquél que posibilita un aumento en el comercio intrazonal de la región.

---

<sup>837</sup> “Unidad latinoamericana”, *La Tercera de la Hora*, 20 de julio de 1966, p. 3.

Al igual que en los argumentos expuestos por los medios para justificar su apoyo a la integración, los beneficios aquí destacados con mayor frecuencia también están orientados hacia el área económica. Esto demuestra nuevamente la intención de los medios de presentar este tema desde una perspectiva económica, tal cual es la naturaleza misma del proceso. A la vez, se detecta una nueva similitud entre los resultados de los medios periodísticos, lo cual refleja un cierto consenso al momento de evaluar el proyecto de integración latinoamericana.

#### ***e) Problemas de la integración latinoamericana.***

En esta categoría se determinó la presencia y ausencia en los textos de los problemas y dificultades que a juicio del medio periodístico enfrenta el proceso de integración latinoamericano. Se estableció, además, cuáles de esas dificultades se presentan con mayor frecuencia en los editoriales analizados. Los problemas que enfrenta la integración se refieren a las trabas, que de acuerdo a cada medio, encuentra el proceso a lo largo de su desarrollo, ya sea impidiendo alcanzar las metas fijadas o entrapando la cristalización de los objetivos de la integración.

Para detectar la presencia y ausencia del citado rasgo se distinguieron las unidades :

- *Presencia*: los escritos señalan los problemas que enfrenta el proceso de integración.
- *Ausencia*: los escritos no señalan las dificultades que enfrenta el proceso regional.

Las situaciones adversas indicadas por los medios se clasificaron, a su vez, en ocho unidades poseedoras de una orientación determinada:

- *Burocracia administrativa*: los editoriales señalan las constantes tramitaciones internas y externas que imponen los países miembros a los acuerdos regionales (orientación política).
- *Problemas políticos internos de los países*: los editoriales indican la inestabilidad política y administrativa que sufren los países de la región (orientación política).

- *Inestabilidad económica de las naciones*: los textos expresan las dificultades financieras internas que padecen las naciones miembros (orientación económica).
- *Desigualdad entre los países miembros*: los textos se refieren al desequilibrio económico, poblacional e industrial existente entre las partes contratantes (orientación económica).
- *Estancamiento de la producción*: los editoriales declaran que los países miembros no exhiben avances productivos en los diferentes centros industriales allí asentados (orientación económica).
- *Presiones de sectores de interés*: los editoriales consignan la existencia de grupos poderosos al interior de los respectivos países miembros (orientación política).
- *Trabas al comercio y a la inversión*: los textos destacan las excesivas medidas proteccionistas que mantienen las naciones asociadas (orientación económica).
- *Otro*: los editoriales distinguen problemas varios que enfrenta la integración y que no se clasifican en las categorías precedentes.

Frente a la presencia de unidades de registro (oraciones y párrafos) contenidas en los problemas señalados, se les asignó un valor numérico correspondiente a la presencia y frecuencia de aparición de dicho rasgo, estableciendo así, el de mayor predominio en los textos. Estos valores fueron vaciados a una tabla de doble entrada en cuyos ejes se ubicaron, por un lado, los problemas especificados, y por otro, los editoriales respectivos de cada medio, obteniendo, así los porcentajes finales para su posterior inferencia. Los resultados extraídos de los textos fueron agrupados en gráficos estadísticos generales, correspondiente a cada medio informativo para facilitar así su lectura y comprensión.

**Gráfico N° 18**

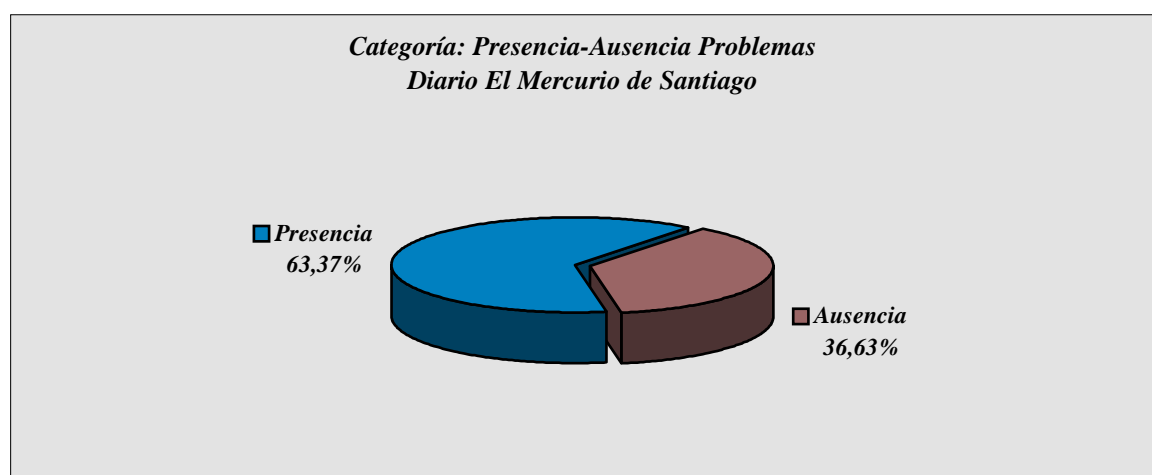
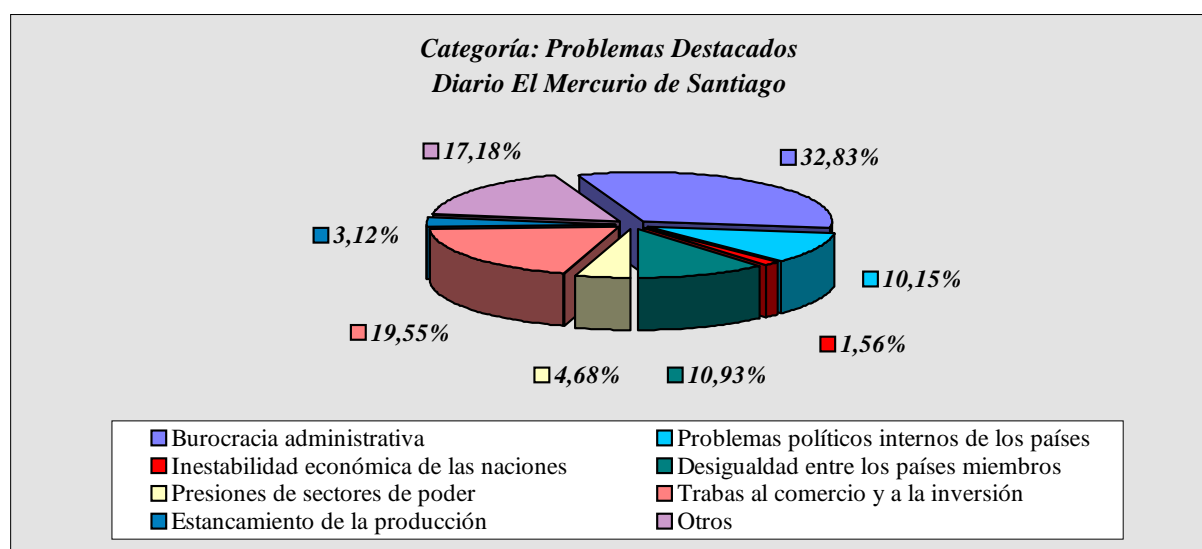


Gráfico N° 19



Según los datos contenidos en el Gráfico N° 18, los editoriales de *El Mercurio* de Santiago destacaban, con un 63,37%, los problemas que enfrentaba la integración, mientras que un 36,63% de los textos no resaltan los citados aspectos. Estos resultados evidencian una postura crítica del medio hacia la forma en que se desarrollaba la integración, ya que en forma mayoritaria son mencionados las numerosas dificultades y problemas que presenta el proceso. Sin embargo, al considerar la postura favorable y la amplitud de beneficios destacados por este medio (ver Gráficos N° 4 y 12), se infiere que dichas críticas están orientadas a la superación de los diversos problemas que entorpecen la integración regional y no al proceso en sí.

Los aspectos que según *El Mercurio* de Santiago presentan un mayor problema para la integración latinoamericana están referidos, en primer lugar, a la burocracia administrativa, con un 32,83%, seguido por las trabas al comercio y a la inversión, con un 19,55%.

La visita efectuada en 1969 por el entonces Embajador y miembro de la Comisión de Comunidades Europeas, Guido Colonna di Paliano, a Chile resumió un poco la tendencia señalada. En la ocasión *El Mercurio* hizo suyo el análisis que el diplomático efectuó sobre los requisitos que, a su juicio, eran esenciales para llevar a cabo el proceso de integración. Con su análisis puso de manifiesto los principales escollos y dificultades, en razón de los temperamentos predominantes y de realidades políticas concretas que vivían las naciones latinoamericanas, que entrampaban el proceso<sup>838</sup>. Más aún, y cuando ya el retiro del Chile del proceso de integración latinoamericana era un hecho consumado, una editorial del decano de la prensa chilena abordó largamente la serie de dificultades que debió enfrentar el proyecto desde 1959: la desigualdad en el grado de desarrollo de los países latinoamericanos, la ausencia de mecanismos comunes, la inexistencia de un tratamiento uniforme para los capitales extranjeros (marcas, patentes, licencias y regalías), las diferencias legales y administrativas para las inversiones, el no cumplimiento de los plazos establecidos para la vigencia de un Arancel Externo Común, las diferencias ideológicas de los países latinoamericanos, entre otros, se sindicaban como las causas que habían impedido el éxito del proyecto de unidad latinoamericana<sup>839</sup>.

Por ello, los editoriales consignan las excesivas tramitaciones que efectúan los gobiernos asociados para poner en marcha y desarrollar activamente el proceso, y resaltan las numerosas trabas arancelarias que impiden el libre flujo de capitales, impidiendo el establecimiento del mercado común.

Así otra editorial planteaba en 1976, ya muy entrado el proceso de la integración que:

*“(...) se ha vuelto a pensar en la necesidad de dar un nuevo impulso al desarrollo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Ello probablemente en consecuencia del estancamiento en*

<sup>838</sup> “Enfoque sobre la integración”, *El Mercurio* de Santiago, 10 de octubre de 1969, p. 3.

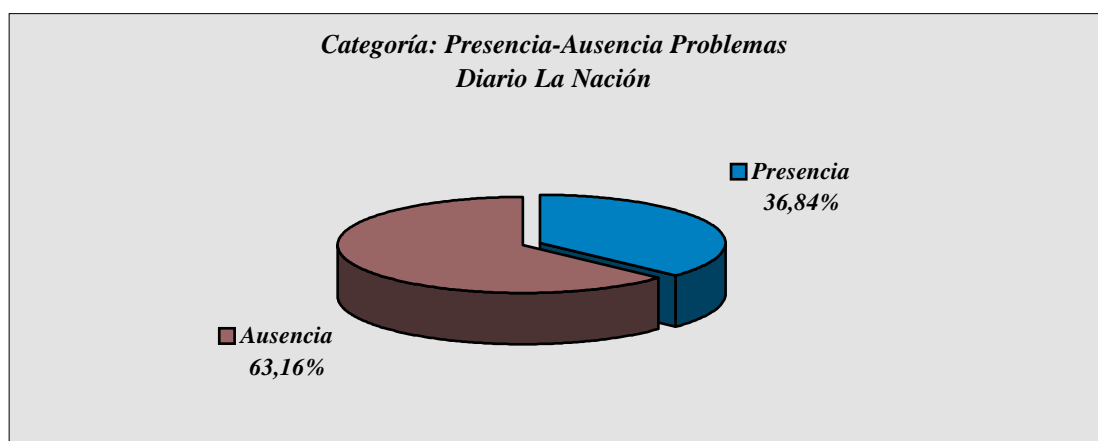
<sup>839</sup> “El retiro de Chile del Pacto Andino”, *El Mercurio*, 2 de noviembre de 1976, p. 3.

*el proceso de integración de los países que conforman la Subregión Andina”*

*“La rigidez en las normas vigentes (...) ha provocado una crisis al restringir el desarrollo de políticas económicas nacionales más abiertas al comercio internacional y menos proteccionistas”<sup>840</sup>.*

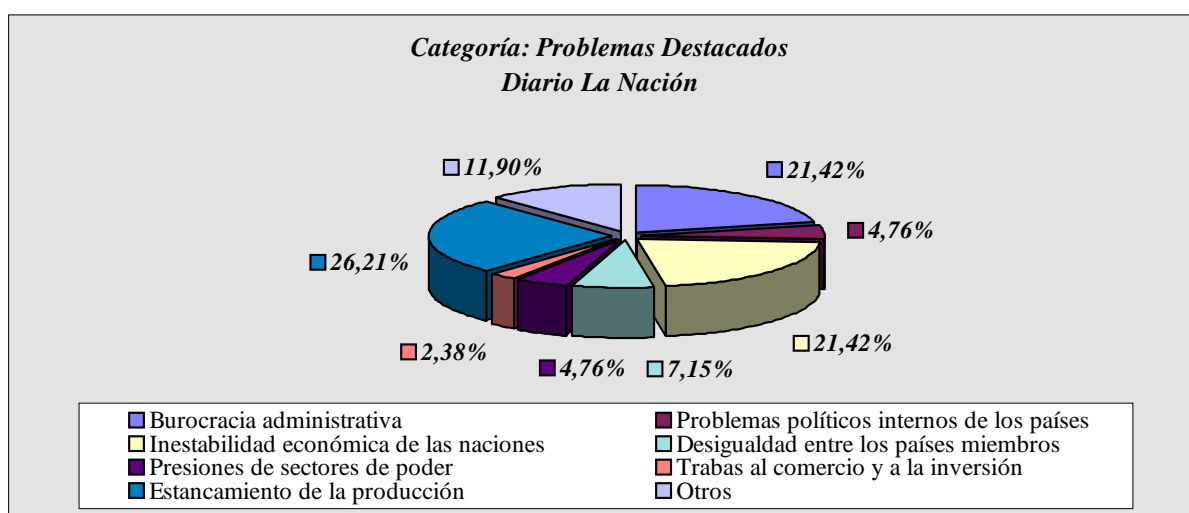
Es posible entonces apreciar que la orientación de estos problemas son de tipo político y económico, aspectos dominantes en las argumentaciones utilizadas profusamente por este medio frente al tema.

**Gráfico N° 20**



**Gráfico N° 21**

<sup>840</sup> “Posibles reformas de la ALALC”, *El Mercurio* de Santiago, 19 de octubre 1976, p. 3 :



Un fenómeno totalmente inverso a los datos contenidos en el Gráfico N° 18 presentan los editoriales analizados del diario *La Nación*. De acuerdo ellos, se destaca en el Gráfico N° 20 sólo un 36,84% de dificultades en el proceso de integración, mientras que en un 63,16% no se consignan dichos aspectos. De estos resultados se infiere que a juicio de este medio informativo el proceso de integración regional no presenta mayores problemas, ante lo cual es posible plantear tres consideraciones hipotéticas:

- a) que la postura del diario sea complaciente y poco crítica hacia la integración, evitando referirse en detalle a los problemas que podría presentar el proceso;
- b) que el análisis y estudio realizado del tema no sea exhaustivo ni completo, desconociendo ciertos aspectos del tema, y
- c) que efectivamente el medio considere que el proceso de integración no presenta grandes dificultades en su desarrollo, y se muestre obsecuente del gobierno del cual depende.

Dentro de los problemas que se consignan con mayor frecuencia en los textos, sobresalen los referidos a la ralentización productiva, con un 26,21%, seguido por la burocracia administrativa y la inestabilidad económica de los países, con un 21,42% para cada uno de ellos<sup>841</sup>.

<sup>841</sup> Uno de los editoriales que resume estos tres elementos se encuentra en “*El estancamiento de la ALALC*”, *La Nación*, 15 de septiembre de 1969, p. 12.



De hecho, y cuando ya habían pasado algunos años de la puesta en marcha del Tratado de Montevideo, *La Nación* se quejaba de la inoperancia de los instrumentos de la integración.

Al respecto afirmaba en agosto de 1966 que:

*“Todos los que han estudiado seriamente el proceso de integración de América Latina están de acuerdo en que es preciso ir más allá de la simple etapa de diagnósticos y estudios...hay asimismo acuerdo generalizado de que estas instituciones requieren, con urgencia, de vastas modificaciones para hacerlas de verdad operantes”*<sup>842</sup>

La desilusión del periódico estaba, por lo demás, en consonancia con el informe anual que el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC dio a conocer en 1969 -cuando el organismo tenía casi diez años de vida-, y en el cual advertía del decrecimiento del comercio entre los países signatarios del Tratado de Montevideo y que sus mecanismos les impedían avanzar. Asimismo, precisaba que la tasa expansiva del sector industrial también declinaba, en rubros tan importantes como textiles, petroquímica, industrias metálicas básicas, maquinarias, equipos de transporte, alimentos y bebidas<sup>843</sup>.

De esta manera el medio colocó especial énfasis en señalar que una de las dificultades que más entorpecía el proceso de integración era la declinación presentada por el sector productivo industrial, lo cual no permitía desarrollar ni expandir la producción a la totalidad de la región. Nuevamente las dificultades administrativas y la excesiva burocracia interna de los países son destacados como uno de los principales problemas que enfrentaba la integración. El otro aspecto mencionado se refiere a las constantes crisis financieras internas de los países lo que impedía mantener una cierta tranquilidad y equilibrio económico en la región para desarrollar las sucesivas etapas del proceso.

#### Gráfico N° 22

<sup>842</sup> “Iniciativas integracionistas”, *La Nación*, 2 de agosto de 1966, p. 3.

<sup>843</sup> “ALALC en perspectiva”, *La Nación*, 5 de mayo de 1969, p. 12.

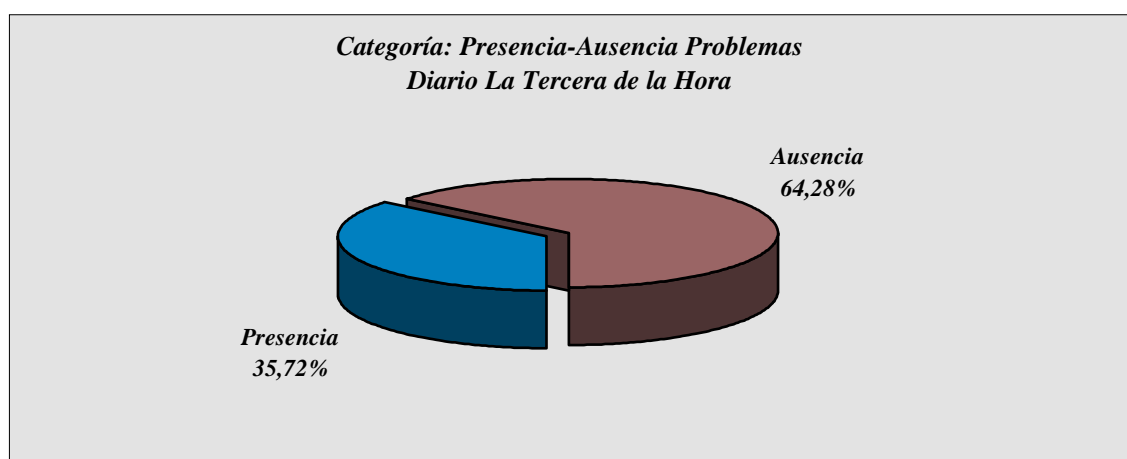
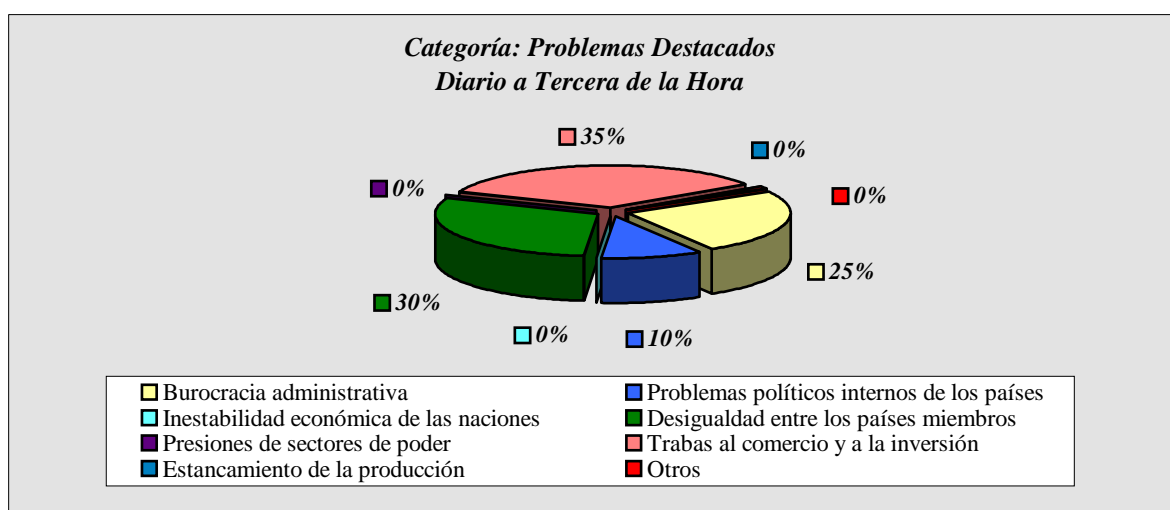


Gráfico N° 23



Al igual que en los editoriales del diario *La Nación*, el Gráfico N° 22 demuestra que los escritos de *La Tercera de la hora* sólo consignan en un 35,72% aspectos considerados problemáticos para el desarrollo de la integración, mientras que en un 64,28% de los textos analizados no están presentes dichas consideraciones. De acuerdo a estos resultados, podemos concluir que para *La Tercera de la hora* el proceso de integración latinoamericano carece de ciertos problemas y dificultades de envergadura que limiten su accionar en forma considerable. Las mismas consideraciones hipotéticas asignadas a los resultados de *La Nación* pueden aplicarse en este caso.

Según los datos señalados en el Gráfico N° 23, uno de los problemas que más perjudicaban al proceso de integración regional eran las trabas al comercio y a la inversión. Este aspecto destaca en los textos analizados con un 35% seguido por las desigualdades entre los países miembros, con un 30%, y la burocracia administrativa, con un 25%.

Reflejo de lo anterior es una nota editorial en la que se critica la excesiva burocratización que estaba alcanzando el proceso de integración latinoamericana:

*“Son muchísimas las Conferencias Internacionales en que académicamente, se ha expuesto el problema desde todos sus ángulos; se sabe cual es el remedio; todos están de acuerdo para ir definitivamente a la integración económica para llegar después a la social-cultural”*

*“Pero en la práctica es poco lo que se avanza”*

*(...)*

*“Si estamos convencidos de que el desarrollo económico-social representa el anhelo más vivo, más urgente y apremiante de nuestros pueblos, posibilitemos entonces la acción oportuna y positiva de los instrumentos ya creados para perfeccionar estos anhelos”<sup>844</sup>.*

De los datos extraídos en esta categoría se puede indicar que sólo *El Mercurio* de Santiago enfatiza con mayor fuerza la presencia de problemas en el proceso de integración regional. A pesar de manifestar una postura abiertamente favorable al tema integracionista, este medio se da licencia para hacer hincapié en aquellos aspectos que dilatan el proceso, lo cual refleja, como ya se mencionó, una actitud crítica, pero orientada a la superación de dichas dificultades. Por su parte, los otros medios informativos restaron importancia a esos problemas al no consignarlos en un porcentaje mayoritario. Como también se ha señalado, esta actitud puede deberse o a una posición condescendiente con lo obrado en la integración (*La Nación*), a una postura poco fundamentada y carente de

<sup>844</sup> “Palabras en Punta del Este”, *La Tercera de la Hora*, 15 de abril de 1967, p3. Iguales conceptos son vertidos años más tarde en “Chile y el Pacto Andino” *La Tercera de la Hora*, 7 de agosto de 1976, p. 3.

elementos necesarios para hacer una evaluación más profunda, o, finalmente, a una creencia total acerca de la falta de problemas considerables que enfrenta el proceso (*La Tercera de la hora*).

Dentro de las dificultades expuestas por los medios analizados existe una tendencia a situarlas en el plano político. En efecto, los tres periódicos señalan frecuentemente que uno de los problemas que más afecta a la integración latinoamericana es la burocracia administrativa existente entre los países miembros, lo cual impide poner en marcha y desarrollar los diferentes acuerdos que engloba el proceso. También se incluyen en reiteradas ocasiones las dificultades derivadas de las constantes trabas al comercio y a la inversión, lo que limita el libre flujo de capitales por los países de la región.

#### ***f) Actores de la integración latinoamericana.***

El objetivo de esta unidad de análisis fue detectar la presencia y ausencia de los actores claves que intervinieron en el proceso de integración latinoamericana, estableciendo luego, cuáles de ellos se consignaron con mayor frecuencia en los editoriales.

Para detectar la presencia y ausencia de actores del proceso, se distinguieron las siguientes unidades excluyentes :

- *Presencia*: los editoriales destacan personajes claves en el proceso de integración.
- *Ausencia*: los editoriales no mencionan figuras claves en el proceso de integración.

Los actores claves del proceso se agruparon en seis unidades :

- *Organismos internacionales*: los textos destacan la presencia de organizaciones de nivel internacional que participan del proceso de integración latinoamericano como la CEPAL, BID, FMI, etc.
- *Gobierno chileno*: los textos mencionan la presencia de presidentes, ministros y funcionarios públicos del gobierno de Chile en el tema de la integración.
- *Gobiernos latinoamericanos*: los editoriales destacan la presencia de los estados latinoamericanos en bloque a lo largo del proceso regional.

- *Estados Unidos*: los editoriales resaltan la presencia de la nación norteamericana en las reuniones, juntas y asambleas varias desarrolladas durante el proceso de integración.
- *Empresarios*: los textos destacan la concurrencia de los sectores empresariales en las negociaciones y aspectos generales del proceso.
- *Trabajadores*: los textos resaltan la presencia de los grupos trabajadores, gremiales y sindicales en las reuniones y en los aspectos generales que involucra la integración.

A las unidades de registro (palabras) contenidas en cada uno de los rangos antes mencionados, se les asignó un valor numérico correspondiente a su presencia y frecuencia de aparición de dicho rasgo, estableciendo así, el de mayor predominio en los textos. Estos valores fueron vaciados a una tabla de doble entrada en cuyos ejes se ubicaron, por un lado, los actores especificados, y por otro, los editoriales respectivos de cada medio, obteniendo así, los porcentajes finales para su posterior inferencia. Los resultados extraídos de los textos fueron agrupados en gráficos estadísticos generales, correspondiente a cada medio informativo para facilitar así su lectura y comprensión.

Gráfico N° 24

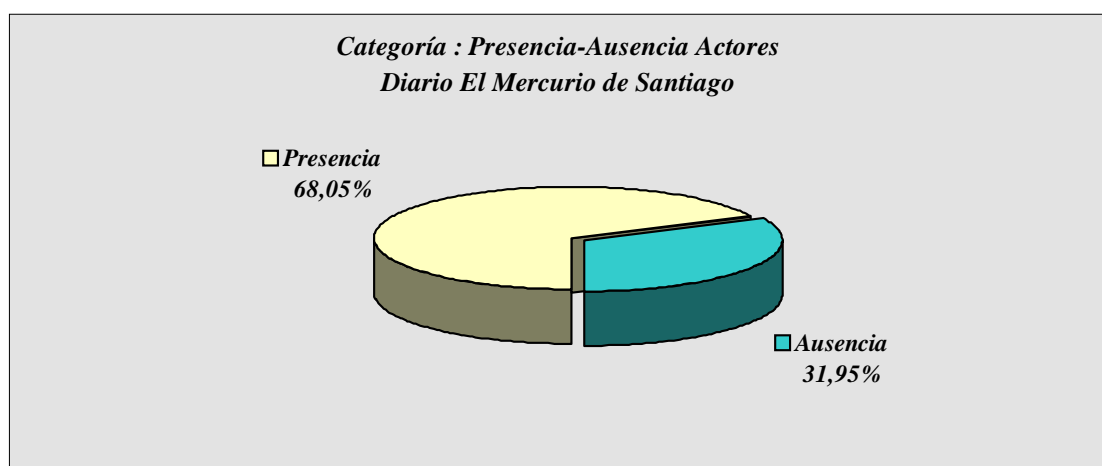
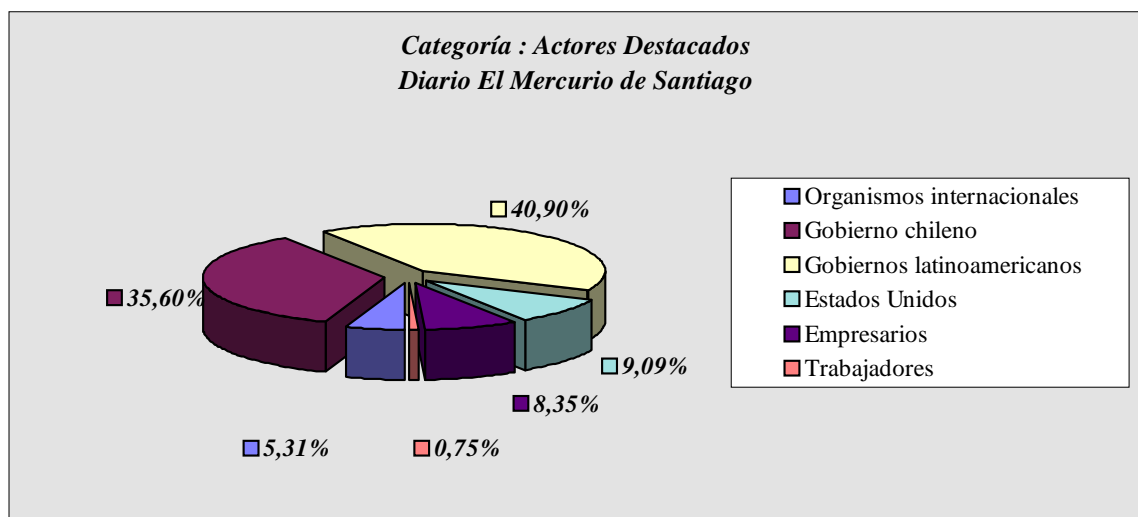


Gráfico N° 25



El Gráfico N° 24 demuestra que en los editoriales de *El Mercurio* de Santiago se destacan con un 68,05% la presencia de determinados actores o figuras relevantes del proceso de integración latinoamericana, mientras que sólo en un 31,95% los textos no reflejan la concurrencia de dichos personajes. Dentro de los actores consignados por el medio, el Gráfico N° 25 permite descubrir que el predominio lo ejercen, en primer lugar, los gobiernos latinoamericanos, con un 40,90%, seguido por el gobierno chileno, con un 35,60%<sup>845</sup>.

En efecto, resultan numerosos los textos editoriales donde se coloca de manifiesto la vocación latinoamericana y andina que Chile había demostrado a lo largo de muchos años de esfuerzos diplomáticos empeñados en la integración, e incluso su retiro del Acuerdo de Cartagena no significaba para el medio que se hubiese renunciado al propósito integracionista<sup>846</sup>.

Visto en retrospectiva, tempranamente la página editorial empezó a consignar a propósito de la participación de Chile en la Conferencia de Presidentes de América, que se celebró en Punta del Este en abril de 1967, que *"Chile podrá marchar en ella con firmeza porque aparece como uno de los países que más ha propugnado la política de la asociación"*<sup>847</sup>. Similares ideas se plasmaron en las postrimerías del gobierno de Frei Montalva, cuando ante el

<sup>845</sup> Véase, sólo como ejemplo: *"Integración económica supone eliminar obstáculos políticos"*, *El Mercurio*, 12 de julio de 1966, p. 3; *"Frutos de la Conferencia de Asunción"*, *El Mercurio* de Santiago, 2 de septiembre de 1967, p. 3.

<sup>846</sup> *"Subsistencia parcial del Pacto Andino"*, *El Mercurio*, 13 de noviembre de 1976, p. 3.

<sup>847</sup> *"Chile ante la Conferencia de Punta del Este"*, *El Mercurio*, 12 de abril de 1967, p. 3.

fracaso de la ALALC iba tomando fuerza la idea del subpacto regional andino, y se indicaba que:

*“Chile ha gastado enormes esfuerzos y hecho no pocos sacrificios en un serio intento de promoción integracionista. Ha tomado, desde la iniciación misma de la administración Frei, una posición de líder en esta promoción”.*

*“Recordemos la historia de la gestación de la integración andina, en la que por nuestra parte se mostró un espíritu latinoamericanista que, en concordancia con nuestra posición histórica desde los días de nuestra Independencia Nacional hasta hoy, ha llegado hasta el sacrificio de lo propio en aras del bien común del continente latinoamericano”<sup>848</sup>*

Los textos más elocuentes acerca de la posición de Chile ante el desafío de la integración latinoamericana aparecieron entre agosto y septiembre de 1976, en el marco del retiro de esta nación del Pacto Andino, y tenían por finalidad poner al alcance del público la actuación que le había correspondido históricamente a la nación sudamericana en el proceso.

De este modo, y bajo el elocuente título de *“Vocación integracionista de Chile”*, el periódico afirma categóricamente que:

*“Nuestro país ha demostrado a lo largo de más de veinte años su decidida voluntad integracionista. La evidencia de la estrechez de su mercado interno así como de su lejanía de los grandes centros tradicionales de consumo y comercio empujaron a Chile hacia la integración regional y lo hicieron un decido impulsor de la ALAC y más tarde del Pacto de Cartagena”<sup>849</sup>*

Un poco más tarde se volvía sobre estas consideraciones precisando que:

---

<sup>848</sup> *“Integración andina y política interna”, El Mercurio, 28 de diciembre de 1969, p. 25.*

<sup>849</sup> *“Vocación integracionista de Chile”, El Mercurio, 12 de agosto de 1976, p. 3.*

*“Como se ha recordado varias veces (...), Chile se ha distinguido a lo largo de los últimos decenios por una política de activa cooperación latinoamericana en que va envuelto el constante propósito integrador”*

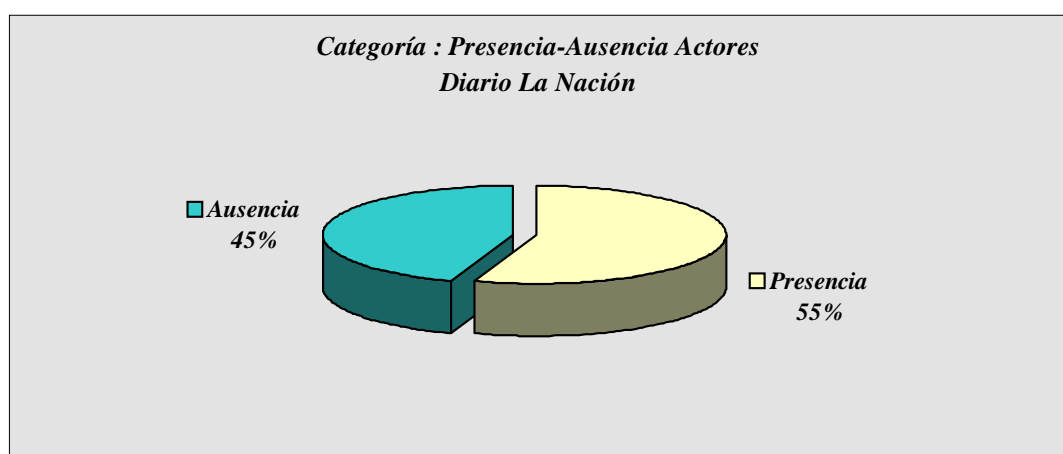
*“Nuestro país fue un verdadero promotor del Tratado de Montevideo, que dio nacimiento a la ALALC”*

*“Chile, y su vocación latinoamericana y andina está demostrada a lo largo de muchos años de esfuerzos diplomáticos”<sup>850</sup>.*

Los datos anteriores dan una visión más completa acerca de la activa participación que según el medio desempeñaron los gobiernos de la región en la marcha de la empresa de la integración. El alto porcentaje asignado al gobierno chileno expresa, en opinión del diario, la constante presencia del país en las iniciativas de la integración y en la promoción de la imagen de un país comprometido con el proyecto. Además refleja la intención de centrar los efectos del proceso alrededor de Chile.

Como sea, el resto de los personajes del proceso no alcanzaban a superar el 10% de la frecuencia de aparición en los editoriales analizados.

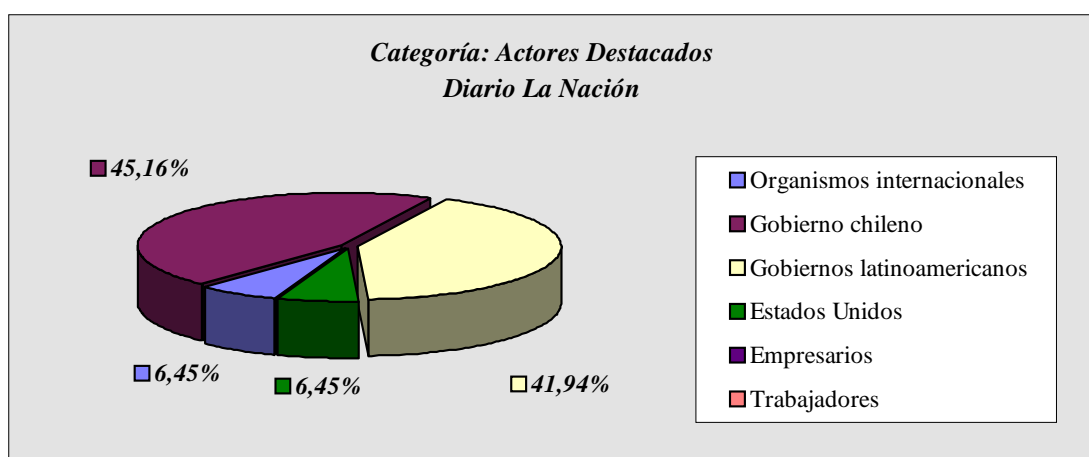
**Gráfico N° 25**



**Gráfico N° 26**

<sup>850</sup> “Mecanismos del Pacto Andino”, *El Mercurio* de Santiago, 4 de septiembre de 1976, p. 3..





Siguiendo la tendencia mostrada por los textos del periódico anterior, los resultados que se muestran en el Gráfico N° 25 reflejan que los escritos del diario *La Nación* destacan en un 55,36% alguna presencia de personajes relevantes de la integración, en tanto que en un 44,64% de los escritos no se mencionan dichas figuras. También aquí se puede apreciar, siguiendo los resultados del Gráfico N° 26, el predominio tanto de los gobiernos latinoamericanos como del gobierno chileno y de sus máximas autoridades en el desarrollo de los acuerdos. Este último, *La Nación* lo destaca en sus textos en un 45,16%, siendo, así, consecuente con su rol de medio de difusión oficial de gobierno. De hecho, gran parte de los editoriales reproducen discursos oficiales o declaraciones de personeros gubernamentales chilenos ante los diferentes encuentros que se efectuaron en pro de la integración del continente.

Lo sigue de muy cerca los gobiernos latinoamericanos, con un 41,94%. En esta categoría no se consigna la presencia ni del sector empresarial ni de los grupos trabajadores.

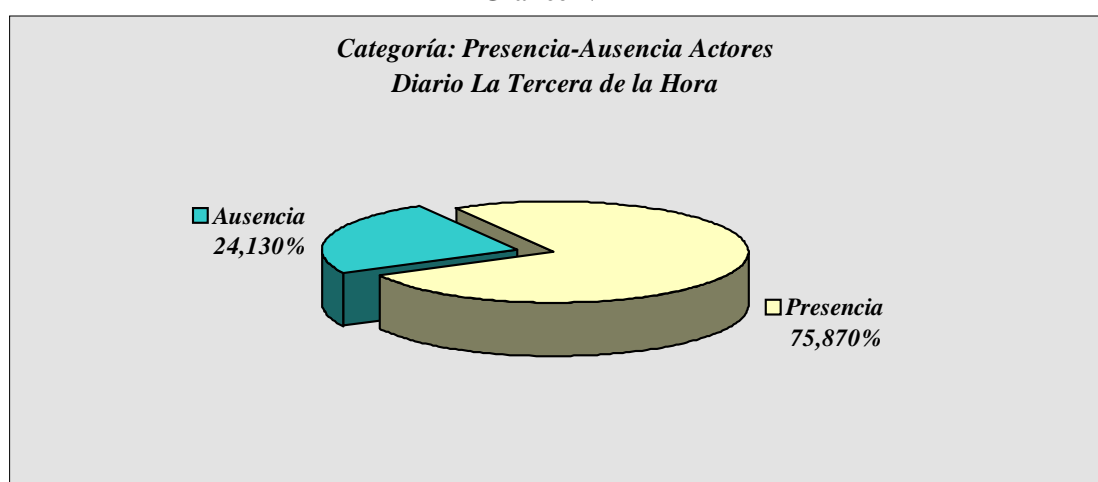
Así, por ejemplo, la gira por tres países de América Latina que realizó en 1966 el entonces Presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, fue aprovechado por el editorial del medio para sostener que:

*“El Presidente de Chile ha dado, una vez más, testimonio de su vocación americanista, al no omitir sacrificios para que el hemisferio se ponga en marcha acelerada hacia la consecución de su alto destino (...) Para Chile es motivo de legítimo orgullo comprobar que*

*su Primer Mandatario caló hondo en los pueblos hermanos al difundir su mensaje de hermandad y de progreso*<sup>851</sup>.

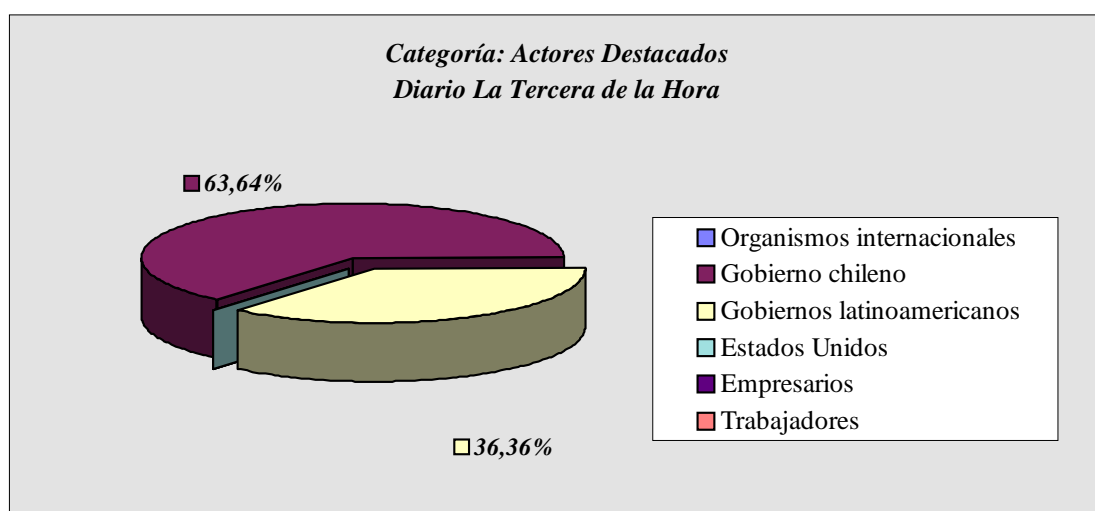
Nuevamente aquí se puede apreciar que, siendo la integración regional un proceso surgido del interés comunitario de las naciones latinoamericanas por mejorar el desarrollo económico de la región, el predominio lo ejerzan, precisamente, los propios países de la zona. Asimismo, la constante presencia de Chile en el tema refleja el propósito del medio de situar los hechos del proceso alrededor de los efectos que éste tiene sobre el país.

**Gráfico N° 27**



**Gráfico N° 28**

<sup>851</sup> "Presencia de Chile en América", *La Nación*, 22 de agosto de 1966, p. 15.



Los resultados que entrega el Gráfico N° 27 son categóricos en demostrar la sólida concurrencia que tienen los actores de la integración en los editoriales de *La Tercera de la hora*. Su presencia destaca en un 75,87%, en tanto que sólo en un 24,13% los textos no hacen alusión a personajes del proceso. El Gráfico N° 28, por su parte, distingue entre esos actores sólo a dos de ellos: por un lado, al gobierno chileno, predominante en los escritos con un 63,64%, seguido por los gobiernos latinoamericanos con un 36,36%.

La ocasión en que más se destacó el papel de Chile en la integración, se verificó dentro del marco de la gira que hizo el Presidente Frei a Bogotá, Quito y Lima. Al respecto el medio aseveró que:

*“El Presidente de la República ha cumplido una gira extraordinaria por diversos países de América. La calificamos así, porque la actuación del Jefe de Estado chileno ha sido relevante. Los pueblos visitados le han aclamado con el mismo entusiasmo, con la misma sinceridad, que su propio pueblo”<sup>852</sup>.*

<sup>852</sup> “El regreso de S. E.”, *La Tercera de la Hora* del 22 de agosto de 1966, p. 3. La cita anterior se suma a una serie de editoriales que el periódico dedicó para resaltar el papel del presidente Frei en la Conferencia de Bogotá, remitimos a: “La Conferencia de Bogotá”, *La Tercera de la Hora*, 12 de agosto de 1966, p. 3; “El viaje presidencial”, *La Tercera de la Hora*, 14 de agosto de 1966, p.3; “Las declaraciones del Presidente Frei”, *La Tercera de la Hora*, 19 de agosto de 1966, p. 3. Véase también “Trasfondo político en la reunión de los cancilleres andinos”. *La Tercera de la Hora*, 21 de junio de 1972, p. 3.

Al igual que en los dos medios anteriores, la tendencia a destacar las figuras relevantes de la integración se divide entre los gobiernos latinoamericanos y el gobierno chileno. *La Tercera de la hora* resalta con especial énfasis el papel asumido por este último durante el curso del proceso, reflejando así, su activa participación en las diversas reuniones, acuerdos y asambleas propias del proceso integrador, y mostrando un acercamiento de los efectos del proceso a la realidad chilena.

Como es posible apreciar en esta categoría, todos los medios estudiados destacaron mayoritariamente la concurrencia de determinados actores y figuras relevantes de la integración latinoamericana. De ellos, el predominio lo ejerce el gobierno chileno, por un lado, y los gobiernos latinoamericanos, por otro. Esta tendencia es claramente comprensible, ya que por ser medios nacionales el concepto de proximidad informativa (acercar la noticia al interés del lector) permite que el análisis del tema se realice de acuerdo a las repercusiones que la integración tiene sobre Chile. Resulta interesante constatar la poca y a veces nula presencia que exhiben en los escritos los sectores empresariales y trabajadores, lo cual refleja que el proceso se ha desarrollado principalmente en los niveles político-administrativo superiores, donde las reuniones y los acuerdos finales son adoptados por los propios gobiernos asociados con sus respectivas entidades consultoras.

#### ***D. La opinión pública chilena ante el desafío de la integración.***

A la luz de la investigación y análisis efectuado a los textos editoriales de los diarios más importantes de Chile: *El Mercurio de Santiago*, *La Nación* y *la Tercera de la Hora* referidos a los procesos de integración latinoamericana ALALC y Pacto Andino, se puede mencionar que los citados medios periodísticos expresaron una opinión claramente favorable a la integración regional, lo cual se vio reflejado en las mayoritarias alusiones positivas consignadas en los respectivos editoriales hacia el tema. Los argumentos utilizados para justificar su postura frente al tema fueron, principalmente, de carácter económico y político. Estas connotaciones argumentales son coincidentes con las áreas donde se desarrolló la integración latinoamericana, lo cual demuestra la intención de situar el análisis y la opinión en aquellos aspectos ligados a su propio desarrollo.

Los diarios *El Mercurio de Santiago* y *La Nación* consignaron, en forma mayoritaria, numerosos beneficios de la integración regional, lo que, sumado a la postura favorable adoptada por ellos, refleja una actitud más decidida y enérgica en cuanto al respaldo entregado al proceso. Por su parte, *La Tercera de la Hora*, si bien apoya el tema de la integración en forma amplia, no distingue mayormente la presencia de beneficios en ella, deduciendo, así, una posición favorable pero menos entusiasta hacia el tema.

Los beneficios destacados por la prensa tienen una orientación básicamente económica, destacándose de ellos los referidos al desarrollo económico de las naciones y al aumento del comercio intrazonal, aspectos considerados centrales en los objetivos que persigue la integración latinoamericana.

En cuanto a los desafíos *El Mercurio de Santiago* consignó ampliamente la serie de problemas que debió enfrentar el proceso regional, lo cual refleja una actitud crítica frente al tema, pero, teniendo en cuenta la posición favorable y los numerosos beneficios de la integración destacados por él, se infiere que sus críticas estuvieron orientadas a la superación de dichos problemas. Los diarios *La Nación* y *La Tercera de la Hora* no destacaron en forma mayoritaria la presencia de problemas en la integración, lo que puede ser interpretado como una actitud de condescendencia con el proceso; o, una falta de profundidad en el análisis efectuado; y, quizás, como un convencimiento absoluto de la inexistencia de problemas de importancia en el proceso.

Como sea, en los periódicos estudiados existe consenso en señalar que los problemas que más entorpecían la integración regional estaban vinculados, principalmente, a los aspectos políticos y económicos del proceso. Entre los primeros se encuentra la excesiva burocracia administrativa existente entre los países miembros, mientras que en el segundo, resaltan las trabas al comercio y a la inversión generada al interior de las partes contratantes. Estos aspectos concuerdan con las reales causas históricas que debilitaron el proceso de integración latinoamericano.

Por otra parte, los medios periodísticos analizados destacaron la presencia mayoritaria de diversos actores del proceso de integración, centrándose, fundamentalmente, en el gobierno de Chile, por un lado, y en los Estados latinoamericanos, por otro. En el caso de Chile, se demuestra la intención de los

diarios de situar el tema de la integración en los diferentes efectos que tuvo el proceso en el país, acentuando así, el sentido de proximidad informativa. Asimismo, y como ha quedado indicado anteriormente, la escasa presencia que tuvieron los sectores empresariales y trabajadores en los textos, refleja el propósito de los medios de abordar este tema desde una perspectiva política-administrativa-técnica, donde son los Estados los encargados de guiar y ejecutar las decisiones centrales del proceso con escasa, y en algunos casos, nula participación del sector privado.

Los diarios seleccionados evidenciaron una cierta homogeneidad en cuanto al tratamiento efectuado al tema, predominando los elementos que explican los acontecimientos del proceso, así como aquellos en los que el medio evalúa su desarrollo.

En un sentido amplio, la prensa del período mantuvo una permanente actitud favorable y positiva hacia a la integración latinoamericana, destacando las virtudes del proceso en forma constante y relacionando sus aspectos centrales con Chile, lo que evidencia el marcado interés de los medios chilenos en aquellos temas de importancia para el país, subrayando así, su destacado rol social en el seno de la comunidad.

Finalmente, corresponde resaltar el énfasis dado, especialmente, por *El Mercurio de Santiago* a este tema, en cuyos escritos destaca un gran interés por impulsar la integración regional, presentando una variedad de reflexiones, muchas de ellas muy críticas, orientadas al fortalecimiento del proceso con miras a alcanzar el Mercado Común como una meta para la nación chilena.

Hacia los años sesenta, los países latinoamericanos en general, tuvieron un modelo de desarrollo el cual contenía dos procesos paralelos. Por un lado,

abiertos al mercado internacional, especialmente a través de sus exportaciones de materias primas y, por otro, cerrados hacia dentro en un esquema de sustitución nacional de importaciones, con altos niveles de protección y, por lo tanto, con grados elevados de ineficiencia.

Este modelo de desarrollo, posterior a la gran crisis y a la Segunda Guerra Mundial, estuvo centrado en esta doble racionalidad, que era compatible con la división internacional del trabajo que surgió en esos años y con el orden económico mundial que consolidó dicha división.

Los países latinoamericanos, a pesar de la cadencia de su reuniones tan retóricas y de acuerdos jurídicos superestructurales, vivieron dándose las espaldas y manteniendo cada cual sus propias estrategias de desarrollo que, por ser aisladas, eran en la mayoría de los casos ineficientes, y consolidando un alto grado de dependencias de los países industrializados.

Sin embargo, al final de los años cincuenta y comienzos de la década de los sesenta, se fue generalizando en la región la conciencia de que el modelo de desarrollo latinoamericano de postguerra entrababa en crisis de agotamiento. En otras palabras, era necesario buscar nuevas estrategias de desarrollo para una nueva forma de inserción en el mundo internacional. Así también, la entrada de estos países en los organismos internacionales, tanto políticos como económicos y financieros -ONU, FMI, BID- plantearon la necesidad de emprender acciones concertadas a nivel hemisférico.

A partir de ese momento, los países de América Latina comenzaron a buscar la manera de lograr un mayor acercamiento desde el punto de vista económico, a objeto de propender a una integración que les permitiese actuar en forma unida y concertada respecto del ámbito internacional.

De allí fueron surgiendo los diferentes procesos de integración regional y subregional con sus múltiples formas y experiencias. Con frecuencia estos acuerdos formales de integración económica se los ha considerado como mecanismos apropiados para perfeccionar y continuar la industrialización sustitutiva de importaciones dentro de fronteras ampliadas.

Un ejemplo de lo anterior ocurrió, el 4 de octubre de 1959, cuando *El Diario Ilustrado* de Santiago de Chile, vocero del Partido Conservador, dió a conocer en sus páginas interiores la creación de un “Area de Libre Comercio” que integraban Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, y al que se sumarian



supuestamente Perú, Bolivia y Paraguay. Por razones que desconocemos la idea no pasó de ser una de las muchas frustraciones que la historia regional acumuló sobre el tema, por lo demás de larga genealogía.

El gran aporte conceptual que surgió en la década de los sesenta a nivel latinoamericano fue la generación de esa conciencia política que todos los países necesitaban de la cooperación e interdependencia económica y política, obviamente con grados diferentes para cada uno de los países dado los desequilibrios estructurales que presentaban, sí querían aumentar sus ritmos y mejorar sus estilos de desarrollo, especialmente en el sector industrial, y generar un nuevo poder negociador con el mundo exterior.

Esta creciente conciencia política llevó a que en 1967 todos los Presidentes de las Américas proclamaran en Punta del Este, Uruguay, el acuerdo de crear progresivamente a partir de 1970, y en un plazo de quince años, el Mercado Común Latinoamericano. El viejo anhelo de una América Latina unida alcanzaba en esa ocasión su más alto reconocimiento político y parecía existir el consenso y la voluntad suficiente para comenzar a hacerlo realidad.

Desgraciadamente, tan ambiciosa como amplia concepción que llevaba en sí arduos problemas prácticos a resolver quedó al poco tiempo detenida y como acuerdo real de todo ese movimiento, sólo pervivió la persistente voluntad de los países andinos de realizar entre ellos un esfuerzo especial y orgánico de integración, en el expreso entendido de que esa nueva unidad significaba un paso necesario para un entendimiento más armonioso con los países más grandes del continente y no una separación con éstos.

En la génesis de la ALALC hubo dos posturas que terminaron por enfrentarse. La primera de ellas, encabezada por los países ribereños del Pacífico y fundamentada en las proposiciones de la CEPAL, ponía el acento en la necesidad de generar una industrialización hacia adentro que permitiera después llevar el proceso de integración en condiciones equitativas. La otra posición, defendida por Argentina y Brasil que aprovechando su mayor desarrollo industrial sostenía que la integración era un proceso de largo plazo cuya meta era el libre comercio.

El temor de que esta doble interpretación permitiera a los países más desarrollados de la zona, pertenecientes a la ALALC, utilizar los mecanismos

de esta última en su beneficio y la convicción que a un tiempo de su creación no había progresos apreciables en la concreción de una zona de libre comercio, llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela a la idea de crear un instrumento distinto.

En este contexto surgió el Grupo Andino. Es necesario recordar aquí la relativa homogeneidad de la orientación económica y política de los gobiernos de ese entonces. Como bien lo decía la Declaración de Bogotá, en ella se abrigaba la convicción de que el afianzamiento de las instituciones propias de la democracia representativa mediante la activa intervención del pueblo, y la participación creciente de éste en los beneficios del progreso, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico y social, eran condiciones esenciales e inseparables para canalizar la libertad y el bienestar de las naciones americanas.

Asimismo, la necesidad de realizar reformas sustanciales en las estructuras institucionales, económicas y sociales permitirían satisfacer las justas exigencias latinoamericanas.

No fue sólo entonces la claridad de un diagnóstico en relación a las limitaciones que dentro del marco de la ALALC tenían los países de mercado insuficiente o de menor desarrollo relativo, lo que impulsó la creación de Grupo Andino. Fue, junto a lo anterior, una común visión política que posibilitó y facilitó todo el proceso de negociaciones que condujo en mayo de 1969 a la firma del Acuerdo de Cartagena.

A pesar de las vicisitudes del Acuerdo de Cartagena, podemos señalar que al menos hasta antes de las modificaciones sufridas por su texto original, presentaba algunos rasgos que lo hacían distinto a otros mecanismos de integración existentes en la zona hasta ese momento.

Por una parte, existía una definición externa la que estaba dada por el Arancel Externo Mínimo Común y el Arancel Externo Común en el plano comercial, y el régimen de inversión extranjera y de transferencia de tecnología en el plano de la política económica.

Luego estaba la política de beneficios equilibrados, concebida especialmente para proteger a los países de menor desarrollo relativo como Bolivia y Ecuador. Así, y con el objetivo de dar una visión de unidad interna, se crearon los instrumentos de la programación sectorial, que debían preocuparse

de la armonización de las políticas económicas y la coordinación de los planes de desarrollo.

Finalmente, el Acuerdo de Cartagena contaba con un mecanismo institucional fuerte, compuesto por un órgano de proposición que era la Junta, la que en ciertas ocasiones también podía decidir, y un órgano de decisión que era la Comisión.

En el período analizado se entendía que para hacer posible la integración latinoamericana era necesaria la existencia, desarrollo y éxito de esquemas subregionales de integración económica y social, puesto que parecía evidente que la integración latinoamericana no se lograría, como se pensaba a fines de la década de los cincuenta, por un gran acuerdo que fijase un marco único a todos los países de la región individualmente considerados. Lo anterior era posible sólo si se lograba desarrollar lo que alguien llamo “centros de integración”, entorno a los cuales se estructuraban formas dinámicas de relación y cooperación por acuerdos políticos o por sectores industriales, de servicios o tecnológicos. La diferencia en los niveles de desarrollo y de recursos y espacios económicos, demostró ser una valla formidable para la concepción de una desgravación interna mecánica automática, en circunstancia que las corrientes comerciales *per se* no eran suficientes ni equitativamente distribuidas.

Para la gran mayoría de estos países, entre un esquema de sustitución nacional de importaciones y un modelo de desarrollo abierto a la competencia mundial, había un camino lógico, adecuado, difícil pero indispensable, cual era la creación de un espacio económico capaz de dar cabida a producciones eficientes, a precios competitivos, a economía de escala y a una especialización industrial.

Lo anterior se fundamentaba, además, en los ejemplos mundiales de Estados Unidos, de la CEE, de los países árabes y en gran medida de los escandinavos; no escapaba entonces a la lógica el seguimiento que hicieron los países latinoamericanos que habían iniciado tardíamente su industrialización y luchaban por nuevos niveles de independencia.

La experiencia mundial y la de algunos países mayores en la región mostraban la indispensable necesidad de mercados ampliados para desarrollar industrias y servicios que pudieran lograr incorporarse a la economía

internacional en términos competitivos. Los casos de Brasil, Argentina y México eran ejemplo fehacientes de lo importante que era contar con un mercado regional para el desarrollo de las exportaciones industriales.

A pesar de lo anterior, resulta necesario admitir con realidad que las relaciones y la solidaridad intrarregional, afrontaron graves obstáculos y dificultades.

En efecto, los países latinoamericanos al despertar del sueño de un creciente interamericanismo igualitario en lo jurídico y crecientemente desigual en todos los demás factores que constituyen la médula del desarrollo; al comenzar a tomar conciencia de la necesidad de una posición común latinoamericana, hacia adentro y hacia fuera, que encontró uno de sus mejores momentos en el consenso de Viña del Mar, se vieron abocados a definir sus intereses comunes, su acción conjunta en la región y frente al mundo. Durante los primeros años de la década del setenta se fue aceptando, con razón, la noción del pluralismo en las relaciones intralatinoamericanas. De este modo se dieron cuenta que era posible estructurar un marco de acción regional y subregional conjunta, aceptando la diversidad de sistemas políticos, económicos y sociales.

Pero, emergieron en la región nuevos problemas y realidades fruto de la movilización social y política de las masas, de las dificultades que los sistemas institucionales de algunos países, y de los ritmos de desarrollo nacional interno que terminaron por afectar los procesos de integración.

Ellos sufrieron las consecuencias, no del pluralismo, sino de distanciamientos en las relaciones entre importantes países latinoamericanos. En la base de estos distanciamientos está el haber llegado a diferencias aparentemente críticas en la concepción de los modelos de desarrollo, de los sistemas políticos, en la existencia de orientaciones ideológicas contrapuestas, y de diferentes posiciones frente a la realidad económica, política e ideológica mundial.

Como un ejemplo de lo anterior podemos mencionar que durante el período que nos interesa hubo los siguientes gobiernos militares en América Latina: Argentina, 1976-1982: Jorge Rafael Videla, Roberto Viola, Leopoldo Galtieri; Bolivia, 1964-1982: René Barrientos, Alfredo Ovando, Hugo Banzer, Alberto Natusch y Luis García Meza; Brasil, 1964-1979: Humberto de Alencar

Castello Branco, Arthur da Costa e Silva, Rademaker/Lyra/Souza, Emilio Garrastazú Médici, Ernesto Geisel, Joao Baptista de Oliveira Figueiredo; Chile, 1973-1990: Augusto Pinochet Ugarte; Uruguay, 1967-1985: Jorge Pacheco, Juan María Bordaberry, Aparicio Méndez, Gregorio Alvarez.

Gradualmente, entonces, se pasó de la homogeneidad básica a la aceptación del pluralismo en las relaciones hemisféricas y de allí al distanciamiento. En alguna medida y de alguna manera los países latinoamericanos empezaron a privilegiar la autonomía para buscar cada cual su propia vinculación o inserción en las economías desarrolladas de los centro mundiales. Así la integración no alcanzó a ser un instrumento capaz de impedir la vulnerabilidad y la dependencia externa que caracterizan a la región.

De hecho, algunos países con grandes dimensiones económicas y humanas y con estabilidad interna, dieron significativos pasos que los distanciaron del resto de los países medianos y pequeños, algunos de los cuales se mantuvieron en niveles de desarrollo muy poco superiores a los que mostraban en los inicios de década del sesenta.

A esto debemos agregar la pervivencia de viejos problemas. Nos referimos, por ejemplo, a los derivados del mercado dualismo que se creaba entre sectores dinámicos de alta concentración de progreso técnico, de los frutos de la educación, de la participación política y social por un lado y la presencia de grandes masas marginadas. Otro de los problemas era el de la redistribución del ingreso.

El problema de la vulnerabilidad externa seguía teniendo una especial relevancia para algunos países de la región. Salvo excepciones, no se había podido lograr mecanismos apropiados para evitar la propensión a la inestabilidad de los precios, al desequilibrio en las balanzas de pago y a la inflación, sumando a lo anterior el elevadísimo nivel de endeudamiento externo que la región presentaba.

Todos estos factores internos y externos conspiraban en contra de la integración y correspondían en una medida decisiva a los estilos de desarrollo seguidos a nivel nacional, los que sufrieron en muchos casos de las deformaciones propias de una deficiente y pasiva inserción en la economía mundial.

Como sea, resulta interesante constatar como el período en que fueron madurando las tesis sobre la integración latinoamericana coincidió con la difusión en el continente de la crítica a la eficacia del mecanismo de mercado frente a las necesidades del desarrollo económico, y con esfuerzo de casi todos los gobiernos por poner en marcha sistemas nacionales de planificación. No obstante, las negociaciones sobre la integración económica se realizaron dentro del más escrupuloso respeto a las tesis liberales sobre las virtudes del mercado, la libre competencia y la empresa privada en la integración económica.

Así, por ejemplo, ya sea por convenir a intereses nacionales o por real convicción, lo cierto es que en todos los documentos previos al Tratado de Montevideo las tesis liberales se consignan una y otra vez como los principios rectores del llamado mercado regional latinoamericano. La única corrección admitida a la libre competencia fue el sistema preferencial para los países de menor desarrollo, ya que no encontraron eco en los negociadores las ideas de la CEPAL sobre las limitaciones al sistema de precios para concretar la reciprocidad.

Creemos que una de las razones para esta ambivalencia fue el vigor con que los llamados países grandes de América Latina propugnaron esas tesis como principios básicos de la integración en que estaban interesados. Desde el comienzo ellas se plantearon como si fueran reales condiciones políticas para entablar una negociación con visos de materializarse. Por otra parte, los modelos teóricos existentes sobre la integración económica -y el Tratado de Roma parecía ser la aplicación más importante de ellos- se basaban todos en procesos de liberalización que descansaban en esos mismos principios.

\*\*

En relación a la política exterior chilena, entre 1920 y 1938 se advierte un internacionalismo asentado en valores nacionales, pero a partir de esta fecha nos vemos en presencia de un internacionalismo absolutamente ideologizado, Es muy parecido al de 1810 y al de 1866, pero con mucho menos justificación histórica, pues Chile tenía ya un siglo y medio de madurez cívica y no podía darse el lujo de desahogos doctrinarios que afectaban directamente los intereses del pueblo chileno y la seguridad nacional.

Por otra parte, debemos considerar que el año 1938, algunos meses antes del estallido de la II Guerra Mundial, llegó al poder político en Chile una alianza con numerosas vinculaciones internacionales, el llamado Frente Popular, que se extendió hasta 1952, y que aparece claramente identificado con las democracias occidentales, pero, más aún, con el socialismo de tipo humanista inspirado en los ejemplos francés y español que albergaba en su seno una fuerte presencia marxista. Como en Chile no se aceptaban por aquel tiempo rupturas jurídicas o políticas abruptas, el compromiso internacional de los gobernantes comenzó a moverse con extrema cautela. Mientras, por un lado, Chile mantenía una posición de neutralidad frente a la guerra que acababa de estallar en Europa; por otro, se manifestaba sin tapujos una franca simpatía oficial por la causa de los aliados, que en no pocos aspectos significó desconocer importantes postulados de la tradición diplomática chilena (la ruptura con España en 1940, la declaración de no beligerancia de los países americanos atacados por naciones extracontinentales, etc.).

Seguidamente, la forma en que se encaró el problema de la II Guerra Mundial, la postguerra, la creación de la ONU, la guerra fría y los sucesos que configuraron en cuadro histórico de 1945 a 1965 (Corea, Berlín, Vietnam) apareció presidida por un esfuerzo constante de los sucesivos gobiernos de orientar la política exterior de Chile dentro de un escenario cada vez más comprometido con el internacionalismo vigente. La gran característica de este período es el retorno a un cierto idealismo político, concebido sin duda con mayor mesura y en forma menos declarativa que en 1866, pero no por ello ajeno a reacciones cuyas raíces se pueden encontrar en compromisos internacionales, más que en la necesidad de una política exterior propia.

Sería injusto no encontrar aquí matices de intensidad. En efecto, la política exterior de los líderes del Frente Popular que alcanzaron la Primera Magistratura en Chile –Aguirre Cerda, Ríos Morales, González Videla– es, a todas luces, una consecuencia de la ideologización introducida en ella por los partidos políticos gobernantes y por las circunstancias históricas en que ellos mismos pudieron matricularse. Ibáñez, en su segundo mandato, de 1952 a 1958, y Alessandri Rodríguez en el período siguiente, no dieron a la política exterior una atención preferente, por lo que, dentro de la corriente general, fue posible advertir gestos y actitudes que recuerdan el viejo realismo portaliano

clásico en el Chile del siglo XIX. Así, por ejemplo, la negativa de Ibáñez de aceptar la invitación de Eisenhower, por el alza de los impuestos del cobre; o utilización por Alessandri de las aguas del río Lauca son ejemplos claros de lo anterior.

1964, con la llegada de la democracia cristiana al poder, inaugura una etapa de idealismo exacerbado, con grandes conexiones internacionales y un marco de definiciones y de formulación de política exterior estrechamente diseñado por las grandes *internacionales* ideológicas. Es evidente que el gobierno de Frei Montalva se cuidó mucho de no alterar sustancialmente las constantes de la diplomacia chilena y de respetar los principios jurídicos tradicionales, por lo menos en la práctica inmediata, pero existió un anhelo por teorizarlo todo, trazando objetivos de mecanismos internacionales y de estrategias conjuntas que no siempre coincidieron con la realidad vigente, tal como la veía la Cancillería chilena.

Durante el período el idealismo internacional se orientó hacia un equilibrio no exento de cierta dignidad respetuosa entre ambas superpotencias. Chile, afirmó su posición de país *tercermundista* e incluso buscó un liderato, tanto en el marco regional (Conferencia de Viña del Mar, GRAN) como en el No-Alineamiento, con resultados más bien exíguos en proporción al esfuerzo exigido. Pero lo interesante del experimento estaba en varios aspectos novedosos que habían de intensificarse en la administración de Allende Gossens y que Chile no conocía por experiencias anteriores.

En efecto, el idealismo de tipo doctrinario impulsado a partir de 1964 trajo como primera característica el que estuviese diseñado fuera de Chile, en centros de estudios como Roma o Lovaina, que habían destinado bastante tiempo y recursos para preparar en estos esquemas a grupos de jóvenes teóricos en las problemáticas del período.

En segundo lugar, las directrices mayores y orientaciones fundamentales, producto de estos análisis, fueron traídas en forma orgánica, es decir, a través de un partido político de gran solidez doctrinaria e indiscutible disciplina de acción, por lo cual no fue necesario educar en estas políticas a la administración del Estado sino, simplemente, aplicarlas a través de equipos perfectamente seleccionados y en constante coordinación. La selección de los jefes de misiones diplomáticas de Chile en el exterior, en noviembre de 1964,



fue una de las más coherentes y atinadas para los objetivos deseados que ha conocido el país, y es una buena prueba de lo dicho.

No es posible decir que los resultados de esta estrategia correspondieron a los anhelos del idealismo que la inspiraba. Una apreciación posterior nos indica que los acontecimientos internacionales probaron ser más poderosos que los ideales o, por lo menos, que los objetivos formulados. Pero también que sus autores dentro y fuera del país, no culparon de esto al idealismo de su planteamiento, sino a la inesperada resistencia de sus adversarios y a la, para ellos, inexplicable incompreensión y desconfianza de los que suponían sus aliados y cooperadores. Tampoco creemos, como se ha dicho en ciertos foros académicos, que el idealismo internacionalista inaugurado en 1964 haya sido perjudicial para Chile. La concepción misma del esquema no era desnacionalizar la política exterior sino más bien insertarla en una gran política mundial, antimarxista y anticapitalista, en que Chile actuara como un ejemplo de realizaciones internas para liderar un gran movimiento de reformas sociales y de paz entre los pueblos a nivel mundial. Sus promotores no querían crear un liderato brusco, estridente, imberbe y vacuo. Muy por el contrario, lo que buscaban era captar la atención de los pueblos hacia Chile, por el resultado de su *“Revolución en Libertad”* y dejar que el aglutinamiento internacional se produjera sólo, primero a nivel regional, después tercermundista, para luego tener perspectivas más amplias entre los países en desarrollo.

Al igual que el experimento idealista posterior, en 1970, el de 1964 se fraguó sobre la base de elementos intelectuales, estadísticas, pensamientos filosóficos y aún políticos que ignoraron tercamente la psicología histórica del pueblo chileno. Un esquema como el descrito necesitaba una voluntad nacional casi unánime, una tarea colectiva que comprometiera hasta lo más profundo a la totalidad de la población, como ocurrió en 1838 o 1879, y eso jamás podía plantearse a través de un simple programa electoral, salvo que éste tuviese una fuerza avasalladora, circunstancia que no ocurrió. Como tampoco aconteció con la llegada de la Unidad Popular al poder en 1970. De ahí que el propio lema de la administración triunfante, que todos sus partidarios compartían de buena fe, era un contrasentido.

No existen para nosotros las revoluciones en libertad. La revolución es un ruptura de un proceso, que lleva implícita la quiebra de una estructura, sea ella

política económica o intelectual. Toda fractura produce automáticamente tres efectos dinámicos opuestos: el que la *impulsa*, el que la *tolera* y el que la *ataca*. Si las tres fuerzas son dejadas en libertad la *revolución* se transforma en *evolución* o *reforma* si gana la primera fuerza, con el silencio de la segunda; el *status quo* si triunfa la segunda sobre las otras dos; en *transacción* si la primera y la tercera llegan a un acuerdo; y a *reacción* si triunfa la tercera con la tolerancia de la segunda. En las cuatro situaciones, un proceso político, un cambio de régimen – para usar la categoría de Bravo Lira- se ha puesto en marcha, pero en ningún caso estimamos que sea una revolución.

La llegada de la democracia cristiana al poder en 1964 no fue una *revolución* y mucho menos en lo que ha política exterior se refiere. En términos amplios, durante los dos primeros años de la administración de Frei Montalva se advirtió un planteamiento general bastante novedoso y atrayente; desde nuestra perspectiva demasiado intelectualizado para las grandes masas y quizás excesivamente *europizado* para la tradición histórica chilena. Si esto no fue tan negativo, si lo fue el hecho de que la idealización de los objetivos los sacó del campo visual del ciudadano medio y, al no hacerlos suyos, los objetivos dejaron de ser nacionales para insertarse en un esquema diplomático mundial, o de relaciones internacionales si se prefiere, que al ciudadano medio de Chile le interesaba poco y nada.

A partir de 1967, la política exterior chilena entra en una fase de declinación y ralentización, un poco por la falta de eco interno y un poco también por la desconfianza que sus propios planteamientos creaba en las grandes potencias y en otras naciones que aspiraban a ejercer también un cierto liderazgo.

Para 1970 el escenario se reeditó, esta vez bajo un nuevo priurito ideológico, pero con los mismos elementos: partidos de obediencia internacional, esquemas estudiados en el exterior, equipos ideologizados y objetivos establecidos con anterioridad a los mecanismos de acción.

El nuevo esquema resultó a la larga más peligroso que el anterior, el de 1964, porque éste último, con todos sus defectos, nunca perdió de vista el *interés nacional*, aunque no fuese más que como imagen. En cambio, el esquema de 1970, subordinó el interés nacional a la ideología internacional que representaba, distorsionando totalmente el sentido básico de la política

exterior chilena. El primer esquema no quiso allegarse a ningún paradigma establecido sino que crear su propio arquetipo, ya fuera chileno o *tercermundista*. El segundo concibió el rol internacional de Chile como parte de un sistema de influencias o hegemonías, en el que la Unión Soviética, como país rector, o, si se prefiere, el marxismo como ideología universal, eran los conductores de un proceso en el que Chile se insertaba.

Con lo anterior creemos que el idealismo como factor de formulación política, tanto nacional como internacional, había llegado a su paroxismo. Adecuar la conducta del país a la realidad de los hechos se convirtió, acaso sin quererlo, en un verdadero postulado revolucionario, porque para lograrlo era preciso quebrar mentalidades y estructuras que no sólo se habían endurecido en diez años de teorización e ideologismo, sino que además contaban, por primera vez en la historia de las relaciones internacionales de Chile, con una ayuda internacional extraordinaria.

No en vano ambos idealismos habían logrado insertar a Chile en un esquema universal, donde cualquier rebeldía alteraba un orden establecido y cuyos compromisos afectaban no sólo los intereses y ambiciones de las grandes Internacionales políticas sino que su prestigio y su equilibrio.

En los últimos años de la administración de Allende Gossens, Chile había llegado a una saturación de extranjerismo. La ideologización de la política, que ya era desagradable en 1964, se convirtió en intolerable cuando esa ideologización dejó de ser chilena. Los hechos fueron más fuerte que los ideales. Pero esto no es todo: los hechos se convirtieron por sí solos en ideales, a su vez, puesto que volver a la realidad no sólo significó recuperar el orden administrativo, sino la propia existencia como nación.

A fin de conjurar lo anterior, los postulados internacionales que la dictadura militar anunció en 1974 en su Declaración de Principios fueron mucho más simples al enfatizar su carácter nacionalista, ni superior ni inferior a otros pueblos, y reconociendo una singularidad que le otorgaba a Chile un perfil propio.

A la Cancillería no se le ordenó obtener liderazgos internacionales ni proponer esquemas de paz, ni emitir comunicados universales con recomendaciones, críticas o recetas para los demás. Tampoco se le dijo que lo que había ocurrido en Chile era un *modelo*. En cambio, se le ordenaron tres

cosas: decir la versión oficial de lo ocurrido, defender la seguridad nacional e impedir que la presión externa imposibilitara o tan sólo afectara el proceso institucional que la dictadura ponía en marcha.

\*\*\*

Resulta casi un hecho evidente que la actitud chilena hacia la integración latinoamericana estuvo fuertemente influenciada por el liderazgo que ejercieron las presidencias estudiadas. Una mirada de conjunto pone de manifiesto que las amplias atribuciones que le otorgaba la constitución de 1925 al Jefe de Estado, le permitió gozar de una gran discrecionalidad en los temas de relaciones internacionales. La evidente ausencia de estos asuntos en el debate parlamentario, significó que los procesos muchas veces quedaron entregados a la particular sensibilidad del Primer Mandatario.

Lo anterior se tradujo en distintos grados de intensidad y de compromiso frente al proyecto integrativo, el que en ciertas ocasiones fue abordado a partir de la óptica ideológica que enarbolaba el gobernante, como fue en los casos de Frei y Allende; o, desde la visión tecnocrática, cuando llegó la dictadura.

Durante el período de Alessandri, su acción exterior se movió dentro de los cauces conservadores, defendiendo como su pilar básico la independencia de Chile en la toma de decisiones. Su carácter apolítico y el provenir del mundo empresarial lo llevó a una comprensión pragmática de las relaciones exteriores, donde se destacó un moderado entusiasmo en relación a la integración latinoamericana. Ello no impidió, en todo caso, su deseo de trabajar en la consecución de una mayor interrelación con los países vecinos, considerando las nuevas modalidades de la vida económica.

En este sentido, y atendiendo al panorama internacional de la época que se inclinaba a la agrupación de países en zonas bloques, expresó un cierto apoyo para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio en América Latina, restringida a los niveles de la estricta cooperación económica y sin que ello implicará cesión de soberanía. Su cautela obedecía al hecho de que tenía muy claro que la falta de homogeneidad continental acarrearía algunos problemas que tendrían su proyección en el aspecto económico.

Alessandri sostenía que la idea del establecimiento de un mercado común latinoamericano ayudaría a promover el desarrollo económico y social de la

región, razón que lo llevó al final de su administración a reclamar una mayor voluntad política para avanzar en la propuesta.

Con Frei, la integración sufre en Chile una proyección inusitada, explicable por que tanto el Presidente como su partido habían internalizado desde hacía ya mucho tiempo la idea de la unidad del continente, y veían en Europa su horizonte paradigmático. A su propia formación personal y política, el Presidente agregó un compromiso unilateral con el proyecto de la ALALC y luego con el Pacto Andino.

A diferencia de su antecesor, Frei compartirá con Allende la idea de que la integración latinoamericana constituía también la forma mediante la cual América Latina podría expresar su opinión en los asuntos internacionales. Claro está que para el líder de la Unidad Popular, la cohesión Latinoamérica era una gran posibilidad de articular la *resistencia continental* frente a la amenaza del imperialismo, pensamiento que no compartía el líder democratacristiano.

Frei, entonces, marca una intensificación de las exigencias chilenas frente al proceso, y de ahí que lo coloca como una de las prioridades de su gobierno en política exterior.

Lo que resulta interesante también, es constatar como el proceso era visto a partir de la cosmovisión ideológica de la democraciacristiana que postulaba la creación de nuevas formas de relaciones sociales, las que fueron expresadas con abundancia de retórica en distintos momentos.

La fascinación por el esfuerzo integrativo llevó incluso a proponer reformas constitucionales, en las que se establecía la delegación de poderes específicos del Estado en entidades supranacionales; situación que evidenciaba la lejanía cognoscitiva de los ejecutores de la política exterior con lo que había sido el tránsito histórico chileno.

Su concepto de solidaridad continental resultó en un compromiso unilateral del Gobierno democratacristiano, más allá de las reciprocidades e intereses particulares, y engendró un virtual aislamiento del país en diversas materias. Además, al estar basado en sobre aspectos económicos transitorios, no generó en el largo plazo una unidad real que pudiese mantener el fondo cultural común.

Chile, entonces, fue impulsado a un esfuerzo de comunión con toda Latinoamérica, poco realista y confuso, puesto que no señalaba límites ni medidas concretas.

Ante el agotamiento de la ALALC, su administración realizó decididos esfuerzos para lograr la articulación de mecanismos más eficientes y dinámicos que encontrarían su encarnación en la creación del GRAN. Sin embargo, el nuevo proyecto también debe ser visto en el ámbito más amplio de las delicadas relaciones vecinales y en consideración a la serie de gobiernos de fuerzas que surgieron en América Latina durante esos años. Todo ello hacía sugerente establecer nuevas modalidades de cooperación en el Pacífico Andino, para romper una suerte de aislamiento en el que pudiera haber caído su gobierno.

Lo más interesante del período de la génesis del Acuerdo de Cartagena es que por primera vez en la región parecieron reunirse las condiciones políticas necesarias para el pleno desarrollo de un proyecto de integración con características similares a las auspiciadas por CEPAL, tarea en la que a Chile corresponde un papel de importancia.

Con Allende, el proceso integrativo fue visto con cierto recelo inicial, pero luego esa actitud sería reemplazada por una comprensión más bien instrumental del proyecto. En efecto, el Presidente aprovecharía los foros de la integración como una plataforma desde la cual emprender la crítica del capitalismo y la denuncia del imperialismo. También, la participación chilena en el proceso fue impulsada en la medida que se visualizó en ella una alternativa de apoyo político a su posición en el ámbito continental.

Además, la presencia de Chile en el proyecto le aseguraba la desaparición de toda posibilidad de aislamiento de su gobierno y una suerte de solidaridad andina.

Aún cuando se planteó que los cambios de su administración no eran incompatibles con los mecanismos y objetivos de la integración; a la larga el proyecto hacia el socialismo que pretendía implementar en Chile condicionó y afectó decididamente la participación en los instrumentos de la unidad continental.

Para 1973, el gobierno tenía conocimiento que a la estrategia política que desarrolló en los primeros años, debía ceder paso a otra centrada en la

capacidad de Chile para tener importancia comercial e industrial dentro del Pacto Andino. Sin embargo, la delicada situación política interna por la que atravesó el país a mediados de ese año desviaron la atención del proyecto de la integración, el que sólo sería retomado luego de concluida la larga dictadura militar.

La política económica implementada a partir de 1973, con la llegada de la dictadura, se orientó a romper las causas del estancamiento, trascender el modelo cepaliano de desarrollo y sentar las bases para que el país pudiese desarrollarse de acuerdo a los modelos liberales. Se buscó, al mismo tiempo, una distribución del ingreso más favorable al sector laboral.

La estrategia se basó en lograr una mayor eficiencia productiva, eliminar los poderes monopólicos, realizar una promoción de los sectores con capacidad de exportación y eliminación de las discriminaciones y discrecionalidades. Dentro de los instrumentos básicos para lograr lo anterior, resultaba obvio que la política cambiaria y arancelaria jugaban una papel fundamental.

Germánico Salgado, haciendo una definición de los principales conflictos que aquejaban a los movimientos de integración en los países en desarrollo, ha sostenido que la incompatibilidad del sistema político con la integración en general llevó a Chile a salirse del Grupo Andino. En efecto, la posición del país al optar por la integración con el mercado mundial como objetivo final de su política económica creó una incompatibilidad esencial con la integración especialmente limitada del Grupo Andino. El conflicto alrededor del nivel del Arancel Externo Común es, según Salgado, una manifestación de esa incongruencia.

La salida del acuerdo subregional andino buscó dar una protección no discriminatoria a la producción nacional eficiente, por la vía de un tipo de cambio realista y una estructura arancelaria también no discriminatoria al valor agregado y cuyos niveles fuesen compatibles con la política cambiaria. Se pretendió, en resumen, la corrección de los errores y la eliminación de los vicios y de las malas prácticas que de una u otra forma se observaron en el país dentro de las últimas cuatro décadas en materia económica y que tan funestas consecuencias tuvieron para Chile.

Algunas de las más importantes consideraciones que llevaron al retiro de Chile fueron el arancel externo mínimo común, el arancel externo común y la programación industrial. Como no estaban armonizadas las políticas cambiarias de los países andinos, mal podría pensarse en la unificación de sus políticas arancelarias. Cualquier nivel arancelario intermedio habría dejado a algunos de los países en situación incómoda teniendo que renunciar a otras políticas estrechamente relacionadas con la arancelaria. Chile, entonces, habría tenido que renunciar a su política cambiaria realista y, por ende, sacrificar su política de promoción de exportaciones no tradicionales, y los demás objetivos de su política económica.

Estrechamente relacionado con las inquietudes arancelarias chilenas estuvo el aspecto de la programación sectorial del desarrollo industrial.

En la negociación tendente a aprobar cada programa se definía separadamente la distribución o asignación de la producción entre los países. La negociación tenía, entonces, caracteres técnico-políticos, muy parecida a una planificación de la producción nacional de corte estatista. También se definía en cada programa, separadamente, el arancel externo común de los productos que abarcaba el programa. A través de este instrumento de la programación se iba definiendo una estructura arancelaria incoherente y discriminatoria que no seguía una pauta general previamente definida, sino que respondía a la mentalidad prevaleciente en el momento.

Chile planteó desde fines de 1975 la necesidad de que se adoptara, previo a seguir programando, un criterio general en materia arancelaria, es decir, el grado de ineficiencia industrial que la Subregión andina estaba dispuesta a aceptar.

En relación con los aspectos arancelarios de la programación, Chile señaló que aranceles exageradamente elevados eran atentatorios a la integración, ya que con esos niveles el margen de la ineficiencia y de rentabilidad para las empresas iba a ser muy elevado. En otras palabras, como los mercados de consumo de los países de la subregión andina eran reducidos, en la práctica cada país trataría de reservar su mercado para sus producciones internas. En consecuencia, en vez de integrarse, los países protegerían sus respectivos mercados de las producciones externas.



En cuanto al capital extranjero el Gobierno estimó que para poder crecer a tasas del orden del 7% era necesario captar la inversión extranjera, las que obviamente, no sólo aportan recursos al país, sino, además, mejor tecnología, mejor capacidad empresarial y administrativa y contactos y accesos a los mercados externos.

Por ello era preciso adoptar una legislación atractiva que tomase en cuenta la fluidez de los capitales y el hecho que Chile no era la única alternativa para los inversionistas extranjeros. Por lo tanto, si el país deseaba atraerlos, no podía ponerse fuera de este contexto.

De ahí, entonces, la importancia que el tratamiento al capital extranjero fuese claramente definido y no discrecional, ya que la discrecionalidad permitiría el abuso por parte de los inversionistas extranjeros que se instalasen en el país en cuanto al tratamiento que ellos pueden negociar en materia arancelaria, tributaria y otras.

Para Chile sólo una fórmula de esta naturaleza podría atraer la inversión extranjera y garantizar al mismo tiempo el máximo de beneficio que el país pudiese obtener del capital foráneo.

Al plantear las modificaciones de la Decisión 24, no se pretendió imponer estos cambios en el trato a las inversiones extranjeras a aquellos países que no quisieran aplicarlos. Se buscaba mas bien un consenso al nivel de un mínimo común denominador de modo que si algún país quisiera aplicar normas más restrictivas, pudiera hacerlo. Por esta razón Chile sostuvo la modificación substancial de dicha Decisión en aquellos aspectos que constituían un desincentivo para la inversión foránea.

De este modo, la posición del Gobierno de Chile en estas materias fue consecuente con la política económica que pensaba desarrollar y por ello reorientó los aspectos macroeconómicos de la misma privilegiando una apertura del comercio hacia el exterior.

Independiente de las críticas suscitadas por el retiro de Chile del Pacto Andino lo cierto es que la Decisión 24 era muy difícil que se aceptara, ya que el hecho de que las empresas extranjeras tuvieran que transformarse en nacionales, a pesar de que este requisito sólo se aplicara a aquellas empresas que quisieran hacer uso de los beneficios del Mercado Común, atentaba contra el libre comercio.

La otra discrepancia de consideración estuvo relacionada con la aplicación del arancel externo común, puesto que Chile, consecuente con el modelo económico adoptado, abría sus mercados al libre juego de la oferta y la demanda, aplicando para ello un arancel externo bajísimo.

Con la salida de Chile del Acuerdo de Cartagena, el Pacto Subregional sufrió una serie de modificaciones las que se verificaron en las reuniones de Arequipa, Lima y Quito. El Protocolo de Arequipa, firmado en 1978, ratificó la orientación principalmente proteccionista del Acuerdo que se complementó luego con la implementación de una estructura política de integración, principalmente con la formación del Parlamento Andino y del Tribunal Andino de Justicia.

La vía institucional fue reafirmada en Quito, donde se sentaron las bases de la actual organización. Fue el directo antecedente de la Declaración de las Galápagos y el Compromiso Andino por la Paz, Seguridad y Cooperación firmado en 1989, que se alteró por los recurrentes conflictos armados entre Perú y Ecuador en la Cordillera del Cóndor.

Por último, es preciso aclarar que el interés chileno por Latinoamérica no fue un proceso lineal. A principios de la aplicación del modelo neoliberal, cuando se apostó por la apertura multilateral, se insistió incluso a nivel gubernamental, en una posible entente de los *“países parias”*, es decir de aquellos que presentaban problemas en su vinculación diplomática y política como Sudáfrica, Israel y Taiwán. De hecho una prestigiosa editorial chilena publicó un libro al respecto explicando que eran estos países. Pero pronto, esta perspectiva fue abandonada y el Gobierno Militar enfatizó un enfoque economicista respecto a la naturaleza de las relaciones entre los países. Eso explica porque éste no suspendió las relaciones con los países comunistas que no hacían críticas a las políticas internas, es decir, China Comunista y Rumania, y mantuvo con ellos tratos y políticas comerciales normales.

A pesar del primer impacto negativo suscitado por el retiro de Chile del Pacto Andino, lo cierto fue que la élite empresarial y de opinión aceptó el diagnóstico de un proceso agotado. Incluso en un momento, la década de los ochenta, cuando Chile se encontraba en pleno auge exportador, la élite extremó sus posturas y llegó a sostener que el ideal era la apertura multilateral con países sin relación con Chile ni su cultura, como los países árabes o los

del Lejano Oriente. La idea era propiciar el alejamiento de la imagen-país del concepto latinoamericano. Un promotor de las tesis de esa época, autor de éxito con su libro *“La Revolución Silenciosa”*, Joaquín Lavín Infante, otrora abanderado presidencial de la coalición derechista Alianza por Chile y actual alcalde de Santiago, sintetizó esta posición en un célebre y polémico artículo en *El Mercurio* de Santiago, titulado *“Adiós Latinoamerica”*, donde instaba a desembarazarse de las ideas integracionistas, y a mirar con fuerza el mundo de los países “tigres” del Asia, y a los mercados potenciales, alejándose del esquema latinoamericano del fracaso y la utopía.

Todo esto ayuda explicar porque Latinoamérica fue una opción residual del proceso económico chileno, y que ni siquiera fue una opción gubernamental.





**Documento Nº 1: CHILE ANTE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA.**

**CARTA DEL PRESIDENTE DE CHILE  
Sr. EDUARDO FREI MONTALVA**

Santiago, 6 de enero, 1965

Señores  
Raúl Prebisch,  
José Antonio Mayobre,  
Felipe Herrera y  
Carlos Sanz de Santa María  
Presente

Muy queridos amigos: Las conversaciones que tuve últimamente con don Raúl Prebisch acerca de la integración económica, así como las que he tenido en otras ocasiones con ustedes, me han fortalecido en la idea de que ha llegado el momento decisivo para crear una institucionalidad eficaz que impulse vigorosamente la formación de un Mercado Común Latinoamericano, a fin de lograr sobre bases firmes aquel objetivo vital para nuestros pueblos.

Los numerosos diagnósticos de la realidad latinoamericana reflejan la aguda incapacidad de muchos de estos países para programar su desarrollo económico y su progreso social en escala nacional, en un mundo en que la tecnología y las unidades productoras requieren vastos recursos y mercados de gran amplitud para ser utilizados racionalmente.

Para los que asumimos responsabilidades de gobierno, se hace imperativo resolver la angustiosa tensión que se ha ido creando entre la creciente multitud de los necesitados y el formidable avance científico, técnico

y económico que en las últimas décadas se ha concentrado en los centros industrializados.

¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimientos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo, entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?

Yo creo que es vital lograr este objetivo sobre bases firmes. No estoy reflejando al afirmarlo solamente una opinión personal sino un sentir cada vez más general en la América Latina, tanto dentro como fuera de los gobiernos.

Es indudable que todo proceso de esta importancia requiere decisiones del más alto nivel en el plano político.. En ningún continente donde se han operado transformaciones ellas han quedado en manos de grupos de poder por respetables que sean. Y en esta misma hora de Conferencias internacionales y Parlamentos de las naciones de otros continentes que han dado importantes ejemplos en esta materia, son los gobiernos, a través de sus representantes máximos, los que se comprometen cada día en esas tareas porque de ninguna otra manera ellas podrán realizarse. Pero creo también que no podría haber una acción efectiva en ese plano si no se contase previamente con fórmulas basadas en estudios profundos y objetivos. Por eso les dirijo esta carta. Su propósito es invitar a ustedes a que presenten sus puntos de vista sobre estas materias a los gobiernos latinoamericanos. La experiencia de ustedes en las organizaciones que dirigen, la autoridad personal que invisten y el conocimiento que han demostrado de los problemas de nuestro Hemisferio contribuirán, sin duda alguna, a que su voz sea escuchada en todo el ámbito del continente.

Como tuve la oportunidad de subrayar en mis declaraciones inaugurales, la integración latinoamericana, superando fórmulas anacrónicas, es condición inescapable para mantenernos en las fronteras más avanzadas del pensamiento creador, del esfuerzo científico y de la eficiencia técnica; es, a la vez, exigencia del desarrollo económico y medio eficiente para exaltar nuestros valores humanos.

Sin embargo, la marcha hacia la integración económica se ha vuelto lenta y embarazosa. Parecerían agotarse las posibilidades de avanzar dentro del presente sistema de minuciosas negociaciones arancelarias. No llegaremos de esta forma a promover caudalosas corrientes de intercambio entre países ni a prepararnos para la tarea ineludible de competir en los mercados mundiales. ¿Se debe ello a defectos orgánicos del Tratado de Montevideo, o que no se cumplan con eficacia los instrumentos de aquel?

Las negociaciones que recién terminan en Bogotá, demuestran cómo es de engorroso operar un mecanismo que no tiene una autoridad superior y que sólo pareciera seguir un cierto automatismo de lo ya pactado hace años, que acusa la ausencia de elementos dinámicos.

Desde otro punto de vista: ¿bastaría la simple rebaja o eliminación de aranceles de aduana para conseguir en un lapso razonable la integración de ciertas industrias claves en el desarrollo latinoamericano? Me refiero principalmente a la siderurgia y petroquímica, a las industrias de bienes de capital, las de automotores y otras industrias mecánicas, la celulosa y el papel sin que esta enumeración sea en modo alguno taxativa. ¿Se concibe la integración de estas y otras industrias dinámicas (que no podrían sin ello alcanzar elevada productividad, costos y calidades que permitan a nuestros pueblos mejorar su condición de trabajo y de vida) sin una acción consciente y deliberada de los gobiernos y la concentración de esfuerzos paralelos en el plano de la iniciativa privada?

La misma pregunta cabría formular en materia de agricultura. ¿No sería necesario buscar allí también acuerdos de complementación que estimulen el mejor uso de la tierra con un más amplio abastecimiento de alimentos para nuestras poblaciones y de materias primas para nuestras industrias, todo ello tomando en cuenta naturalmente la necesidad de promover los procesos nacionales de reforma agraria?

Es un concepto que ya no se discute en América Latina el que todos los países grandes, medianos y pequeños tienen que compartir equitativamente las ventajas de la industrialización. No sería admisible entre nosotros aquel viejo esquema de intercambio de artículos manufacturados por productos primarios para repetir viejos errores e injusticias. Se necesita desenvolver el



intercambio industrial y el intercambio primario en el vasto proceso de la integración latinoamericana. ¿Cómo lograr este armónico resultado? ¿Dispone el Tratado de instrumentos adecuados para conseguirlo? ¿Cómo asegurarse de que los países menos desarrollados no queden a la zaga en la industrialización y en ese equitativo intercambio de manufacturas? ¿Habría los recursos financieros suficientes para contribuir a la realización de este último propósito con medidas de cooperación técnica y financiera?

A este respecto no caben dudas que el Banco Interamericano tendría que ser el banco de la integración -según lo define el mismo don Felipe Herrera. No sólo para actuar sobre los puntos débiles en todo este proceso, sino en un esfuerzo esclarecido de promoción. Esto es especialmente importante en aquellas industrias claves a que me he referido más arriba: se hace indispensable fortalecer la iniciativa individual de nuestros países a fin de ir subsanando su inferioridad técnica y financiera respecto a la iniciativa extranjera. De lo contrario se acentuarían ciertas situaciones de desequilibrio y podrían surgir otras nuevas que comprometerían seriamente la marcha hacia el mercado común.

Por otro lado, considero que no será posible avanzar con paso firme hacia este gran objetivo si no se contemplan medidas de salvaguardia que prevengan posibles trastornos provenientes de la reducción o eliminación de aranceles y otras restricciones. Hay que evitar a toda costa la desocupación crónica, tanto de mano de obra como de tierra y capital, facilitando oportunas medidas de reajuste y transición. ¿Qué propondrían ustedes en tal sentido?

Un aspecto que no ha considerado el Tratado de Montevideo, por ser éste de carácter estrictamente comercial, es el de los pagos y créditos en el intercambio latinoamericano. ¿Podrá funcionar bien un sistema de gradual integración sin arreglos sobre esta materia?

Los países centroamericanos han avanzado mucho más resueltamente que el resto de la América Latina en estas materias. El mercado común es allí un hecho. Se está formando una unidad económica centroamericana y habrá que discutir con nuestros amigos centroamericanos fórmulas que faciliten la incorporación de esa unidad al conjunto latinoamericano, estableciendo adecuada diferenciaciones según la disparidad del desarrollo económico. De

acuerdo con su experiencia, ¿sería aconsejable intentar en otras áreas de acuerdos regionales, en vista a una incorporación a ese conjunto? Al mismo tiempo, habría que atraer a los demás países de América Latina que todavía no ha ingresado a este proceso gradual de integración.

No pretendo ser exhaustivo en esta enumeración de preocupaciones mías, que me consta son también tuyas. Estoy seguro que ustedes podrán trazar un cuadro bien completo. Pero no podría omitir la mención de los mecanismos institucionales. Es obvio que los de Montevideo han probado ser insuficientes e inadecuados. La experiencia de otros procesos similares nos demuestra la necesidad de contar con ciertos elementos supranacionales en estos organismos.

Como una demostración de nuestra decisión de alcanzar estos objetivos, he enviado hace pocos días al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional que consulta la autorización legal para concurrir a la creación de los órganos latinoamericanos con capacidad supranacional.

En materia institucional quiero igualmente presentarles esta sugerencia: la de dar clara participación a las fuerzas del trabajo en el movimiento de integración, junto con las actividades empresarias, sean éstas individuales o cooperativas: la integración latinoamericana requiere, como condición esencial, anchas bases populares, como todo el proceso de transformaciones estructurales, y éste fracasaría si se encerrara sólo en círculos oficiales financieros o técnicos por calificados que éstos sean.

Estoy convencido como ustedes que la integración económica latinoamericana es esencial para contribuir a la solución del grave problema de estrangulamiento exterior que se opone a la aceleración del ritmo de desarrollo económico y social de nuestros países. Es importantísimo, asimismo, acrecentar nuestro intercambio con los países desarrollados y abrir en ellos provechoso cauce a nuestras exportaciones industriales. Como lo es también aprovechar el considerable potencial de intercambio con los países socialistas y con otras regiones en desarrollo. Todo esto se ha corroborado en la Conferencia de Ginebra y debemos prepararnos a participar con sentido pragmático y realista en las instituciones que habrán de crearse para continuar una tarea de enormes proporciones que apenas ha comenzado. Pero no podríamos gravitar

con todo nuestro peso, y ése es nuestro drama, en esas y otras instituciones ni lograr plenamente en ellas las decisiones que reclamamos de los grandes centros industriales sin probarles nuestra aptitud para hacer con audacia y reflexión lo que está claramente a nuestro alcance: la integración económica de América Latina.

Lo único que busco al escribirles son resultados. Quiero colocarme en la posición más medida, sin querer plantear de mi parte sugerencias ni planes

He pensado largamente cómo pudiéramos afrontar estos hechos. Comprendo que cualquier paso no suficientemente medido pudiera perturbar más que ayudar y cuán inconveniente sería una posición que significara adelantarse o pretender presentar ideas propias que pudieran colocar a una nación o a un gobierno como tomando iniciativas y determinaciones que no le correspondieran o que lastimara a otras.

Por eso he pensado que una proposición hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicaciones de orden político o nacional, eliminaría cualquier dificultad o suspicacia y nos permitiría examinar todo el problema de una manera positiva y creadora, en beneficio sólo del objetivo que se persigue y al cual vemos ligado el futuro de nuestros pueblos. Si no lo logramos, no nos quejemos después de que nuestra voz no tenga la gravitación suficiente para conseguir lo que nuestros pueblos merecen en justicia dentro del intercambio en el comercio mundial.

Yo me atrevo a expresarles que la situación actual no creo pueda prolongarse. Está causando grave daño y nos puede llevar a una nueva frustración que ya en variados órdenes se prolonga demasiado.

Por otra parte, el tiempo no corre impunemente. La demora va creando obstáculos para la acción futura y acentuando los desequilibrios y son muchos los que desean saber si no ha llegado la hora de que la integración no sea sólo un tema para reuniones y discursos y que es preferible tomar decisiones, pues es preciso resolver cuáles serán los caminos para organizar su comercio exterior en función de otros mercados, si éste por incapacidad nuestra no se integra.

Espero que usted, así como los tres otros amigos comunes, se sirvan considerar esta sugerencia, en la seguridad de que mi gobierno, y sin duda

alguna los otros gobiernos latinoamericanos, sabrán escuchar una vez más la autorizada opinión de ustedes.

Con mi anticipado agradecimiento, le reitero mi afectuosa consideración

**Eduardo Frei Montalva**

*Presidente de la República de Chile*

**Documento Nº 2:****COMUNICACION A LOS PRESIDENTES LATINOAMERICANOS  
DIRIGIDA POR JOSÉ ANTONIO MAYOBRE, FELIPE HERRERA, CARLOS  
SANZ DE SANTAMARÍA Y RAÚL PREBISCH**

México, 12 de abril, 1965

Excelentísimo señor: Como es de su conocimiento, el Presidente de Chile, don Eduardo Frei, en carta de 6 de enero último invitó a los suscritos a que presentaran a los Jefes de Estado de la América Latina sus puntos de vista acerca de las decisiones que debieran adoptarse para acelerar el proceso de integración económica de nuestros países.

Al aceptar este honroso encargo, comunicamos cablegráficamente a Vuestra Excelencia, a fines del mes pasado, nuestro propósito de elaborar un documento que contuviera las sugerencias fundamentales en relación con los objetivos de una gran política de integración y con los mecanismos institucionales necesarios para realizar esos objetivos.

Nos es muy grato acompañar a la presente comunicación ese documento, que hemos preparado a título personal y cuyas recomendaciones, en consecuencia, no reflejan necesariamente los puntos de vista de las diversas entidades en las que ejercemos funciones internacionales.

Sin ánimo de presentar en esta carta las conclusiones del trabajo mencionado, no podemos dejar de indicar, sin embargo, que nuestras opiniones representan unánimes puntos de vista acerca de la muy urgente necesidad de arbitrar los medios que conduzcan a una aceleración del actual proceso de integración económica regional. Hemos reconocido plenamente los significativos avances ya realizados, especialmente a partir de la firma de los convenios que establecieron el Mercado Común Centroamericano y a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Hemos insistido, sin embargo, acerca de la necesidad de completar esos importantes esfuerzos con una acción colectiva, vigorosa y tenaz, dirigida a formar un amplio Mercado Común Latinoamericano que abarque a todos los países de la región.

Esta aspiración ya fue reconocida en la Carta de Punta del Este, piedra angular de la actual política de cooperación interamericana.

Sostenemos que la formación de ese gran Mercado Común necesita de impostergables decisiones políticas en el más alto plano, así para concurrir a la concertación de los necesarios acuerdos que lleven a esa forma de complementación económica, como, además, para lograr un amplio respaldo de la opinión pública continental.

La creación del Mercado Común, por un parte, está condicionada a los esfuerzos nacionales de desarrollo y es al mismo tiempo elemento indispensable para fortalecer y acelerar dichos esfuerzos; por otra parte, inevitablemente debe abarcar, en forma simultánea, aspectos relacionados con la política comercial, la política de inversiones y con arreglos y sistemas de carácter monetario e institucional. En el documento que presentamos a vuestra distinguida consideración, no hemos pretendido agotar el examen de estos complejos y vastos problemas, sino, más bien, destacar los aspectos que nos parecen fundamentales. Además, deseamos insistir en que las ideas expuestas y las sugerencias hechas no son novedosas. Ellas han resultado de un pensamiento que se viene elaborando por largo tiempo y que ahora nosotros recogemos para presentarlo en forma ordenada y sistemática.

Hemos circunscrito nuestras opiniones a los aspectos económicos y técnicos, no porque desconozcamos las profundas implicaciones y connotaciones de orden político, social, cultural y científico, sino porque hemos considerado que el aporte de nuestras experiencias radica principalmente en la esfera señalada.

Tampoco hemos creído necesario hacer un análisis circunstanciado de una serie de aspectos técnicos y de los procedimientos y fórmulas jurídicas que sería necesario adoptar si los Gobiernos Latinoamericanos resolvieran poner en ejecución práctica las recomendaciones sugeridas. Nos ha parecido que esos estudios debieran completarse una vez que las decisiones políticas hayan sido adoptadas, para lo cual, si los gobiernos lo estiman conveniente, los organismos especializados podrían continuar prestando su colaboración técnica.

En el mismo orden de ideas, no hemos elaborado fórmulas para lograr una vinculación adecuada de las iniciativas que proponemos con los sistemas institucionales existentes en los planos continental e internacional, y de los cuales nuestros países forman parte. Creemos que también ésta es una materia que ha de merecer cuidadoso examen de nuestros gobiernos en el caso que resolvieran adoptar las decisiones sugeridas en nuestro informe.

Finalmente, deseamos destacar que no nos ha sorprendido la circunstancia de haber encontrado, unánimemente, fórmulas destinadas a acelerar el proceso de integración. El reconocimiento de este hecho se debe, a nuestro juicio, a que ya se ha producido en América Latina una manifiesta maduración de las ideas principales, no sólo en el seno de las organizaciones técnicas regionales, sino también en todos los sectores que gravitan en los procesos del desarrollo nacional y de una América Latina integrada.

Aprovechamos la oportunidad para manifestar a Vuestra Excelencia los sentimientos de nuestra más alta y distinguida consideración.

**Documento Nº 3: SOBRE EL PACTO ANDINO****CARTA DIRIGIDA POR EL EX PRESIDENTE DE CHILE, SEÑOR  
EDUARDO FREI, AL DIRECTOR DE “EL MERCURIO” DE SANTIAGO,  
EL 28 DE AGOSTO DE 1976**

Señor Director:

Durante estas últimas semanas en el diario de su dirección se han publicado numerosas noticias y comentarios relativos al Pacto Andino. Asimismo, han aparecido cables cuyos textos revelan que existe el riesgo evidente de que si se mantienen las posiciones sostenidas por los representantes chilenos nuestro país sea excluido del Pacto o que, como alternativa, los cinco países restantes concluyan uno nuevo en el cual Chile no estaría incluido.

Me parece un deber dar, en este caso, mi opinión sobre esta importante materia, porque el Pacto Andino tuvo su origen en conversaciones que sostuve el año 1966 en La Moneda con el Presidente electo de Colombia, señor Carlos Lleras Restrepo, y porque posteriormente me correspondió firmar en Bogotá, junto con los Presidentes de Colombia y Venezuela y los representantes del Perú y Ecuador, a los cuales se agregó posteriormente Bolivia, las declaraciones y actas que le dieron nacimiento. El Gobierno de Chile fue, además, un activo promotor en las negociaciones para llegar al Acuerdo de Cartagena y crear los organismos que le dieron vida operacional.

Las razones que movieron a estos seis países fueron entre otras, la necesidad de crear un mercado más amplio para desarrollar sus economías. Este mercado, que agrupa hoy a más de 70 millones de personas, con un producto superior a los 60 mil millones de dólares, está integrado por países relativamente parecidos en su grado de crecimiento por lo cual habría “una competencia o intercambio entre iguales”.

Como es sabido la integración de países de muy distinto grado de desarrollo resulta siempre difícil cuando no imposible, porque si los grados de poder o de fuerza y las industrias instaladas son muy desiguales, el débil queda en evidentes condiciones de inferioridad o sometimiento.



Los países que conforman el Pacto Andino se juntaron para promover una distribución equitativa y eiciente que compensara algunas diferencias, en especial a través de mecanismos como el llamado “Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial”.

Estuvo también presente en el ánimo de quienes lo crearon, la convicción de que para un país en desarrollo y aislado, los mercados externos no son de fácil acceso, muchos de ellos inestables y otros cautivos de las grandes empresas transnacionales.

En tales condiciones resulta difícil exportar productos no tradicionales en forma conveniente y estable para el país de origen.

La integración, en cambio, abre acceso a mercados más amplios que el nacional, lo que permite aprovechar economías de escala en aquellos rubros para los cuales los mercados del resto del mundo son normalmente muy difíciles de penetrar, y permite a través de un arancel externo común defender a los productores subregionales frente a la competencia exterior.

El pacto así concebido abre perspectivas muy amplias a los empresarios nacionales de los países integrantes, los cuales podrán contar con la información adecuada y la certidumbre de poder vender en un área más extensa, ya que ella es siete u ocho veces superior al mercado interno chileno.

Estas integraciones regionales son un camino que están siguiendo diversos países del mundo, convencidos de la necesidad de tener una base sólida y propia de operación para salir a luchar en los mercados mundiales. Si eso es necesario para naciones tan poderosas como las europeas, que forman una comunidad, algunas con poblaciones superiores a 60 millones de habitantes y con un producto nacional superior a los 200 mil millones de dólares, con cuánta mayor razón se justifica para un país que con mucho optimismo no llega a los 8 ó 9 mil millones al cual se le ofrece la oportunidad de ingesar a un mercado entre iguales con incalculables posibilidades.

Algunos sostienen que el hecho de pertenecer al mercado andino dificultaría para el país abrirse paso hacia otros, lo que carece de fundamento porque esta integración no disminuye las posibilidades de intercambio con Argentina, que ha aumentado considerablemente, o con Brasil, Estados Unidos o con cualquier otro. Además, no hay duda también que el pertenecer a un

mercado más amplio le da a este conjunto de países una capacidad de negociación indispensable y que no pueden tener aislados.

El argumento principal que se esgrime para condicionar la participación de Chile es que la Decisión 24 haría difícil, si no imposible, la llegada a nuestro país de inversiones extranjeras que le son necesarias. La primera pregunta que surge es saber por qué los otros cinco países, que están recibiendo mayor inversión extranjera que Chile y con un ritmo de desarrollo muy superior, estiman que esta decisión no los perjudica y mantienen el pacto.

La inversión extranjera encuentra en el Pacto Andino condiciones favorables y no desfavorables como se trata de hacer creer, porque siempre será más atractiva una inversión si ella cuenta con un mercado muchísimo mayor y se pacta con un conjunto de países, lo que ofrece una mayor estabilidad que las convenidas con uno solo, ya que así es más difícil modificar las reglas del juego establecidas. El mercado andino es evidentemente más atractivo que el reducido a un solo país, aunque éste prometa una apertura indiscriminada al inversionista extranjero en un mercado pequeño y aislado, con alta tasa inflacionaria.

En el mundo existe una experiencia generalizada que revela que normas muy favorables y una actitud en la práctica irrestricta para el ingreso del capital externo son de dudoso futuro. Generalmente ellas atraen a los inversionistas menos serios, o que están dispuestos a correr riesgos y por eso mismo a obtener grandes utilidades a corto plazo. Ninguna de esas características pueden ser convenientes para el país.

La principal norma de la Decisión 24 es la conversión gradual de las empresas extranjeras que desean operar en el mercado andino en empresas mixtas. Uno de los objetivos de esta participación es lograr el traspaso de los conocimientos técnicos y administrativos hacia el personal nacional, que queda así asimilado a empresas radicadas en el país.

Hace 20 años o más la actitud del inversionista extranjero frente a la constitución de empresas mixtas no era receptiva. Esa situación ha cambiado en el mundo entero y hay mucho mayores posibilidades de lograr la constitución de entidades que asocien el capital extranjero con capital y gestión nacional, ya sea pública o privada. Los cambios que se han operado en la

economía internacional en lugar de dejar fuera de época a la Decisión 24 la hacen hoy más válida.

Por otro parte, la Decisión 24 es flexible. Desde luego no busca la nacionalización total ni inmediata, sino que busca llegar en un plazo de 15 o 20 años a que el 51 por ciento del capital sea nacional o subregional, y cuando el socio es el Estado basta con un 30 por ciento de propiedad nacional.

La transferencia de capital en la empresa extranjera actual no tiene por qué hacerse con el retiro de ella a medida que aumente la participación nacional, pues el cambio en la propiedad puede realizarse por la vía del crecimiento de las empresas.

La conversión de empresa extranjera en mixta se realiza en forma gradual, escalonada, y para cumplir con ella bastaría que una proporción lata de las nuevas inversiones fuera de origen subregional. En este mundo de hoy un plazo de 15 o 20 años para operar en un mercado 7 u 8 veces más amplio que el nacional chileno, da posibilidades, seguridad y tiempo a las empresas.

A esto es necesario agregar que si se establecen industrias para vender sus productos en cualquier otra parte del mundo, fuera de los países del área andina no cae bajo esta disposición de constituirse en empresa mixta. Así por ejemplo, inversiones que pudieran hacerse en el cobre para exportar a otras áreas no están afectadas a la nacionalización progresiva. Esto generalmente no se dice.

En los recientes acuerdos de Boyacá se tomaron, por lo demás, dos importantes decisiones que modifican la 24 de manera importante. La primera es que las remesas de utilidades al exterior se aumentan del 14 al 20 por ciento y la segunda que se reconoce que el capital proveniente de otros países de la subregión, o sea capital subregional, sea considerado para todos estos efectos como capital nacional.

Siempre he sostenido que la Decisión 24 u otras del Pacto Andino pueden ser perfeccionadas. El año 1972 concurrí a un seminario de la Universidad de Boston al cual asistía entre otros el ex Presidente de Colombia, don Carlos Lleras Restrepo; el ex ministro de Hacienda del Brasil y actual embajador en Londres, señor Roberto Campos; el señor Héctor Hurtado, actual ministro de Hacienda de Venezuela. En esa ocasión sostuve que la Decisión

24 era fundamentalmente correcta, pero que la práctica había señalado que era necesario hacer algunas modificaciones y entre ellas señalé estas dos que acaban de ser aprobadas en Boyacá. Esta opinión fue compartida por el ex Presidente Lleras y demás asistentes.

La Decisión 24 no está inspirada en ningún tipo de recelo en contra de la inversión extranjera, que es indispensable, y así lo estiman los otros cinco países; pero todos ellos piensan que hay inversiones extranjeras favorables y otras inconvenientes. Algunos dogmáticos pretenden condenarlas en block, y otros, desde el lado opuesto, las idealizan y transforman en la única salvación. Ni lo uno ni lo otro. La inversión depende mucho de las condiciones y objetivos del país receptor, de que se incorporen a él y colaboren a un desarrollo nacional con características propias. Eso en el mundo se está entendiendo cada vez más y todas las tendencias caminan en ese sentido.

En cuanto al arancel exterior común, que es el otro punto en discrepancia, la propuesta de la Junta aprobada en Boyacá por cinco países participantes del Pacto sin la asistencia de Chile significa una rebaja apreciable respecto de los niveles que regían en los países andinos y en particular en los bienes elaborados de consumo que estaban en exceso protegidos.

Todos sabemos que hubo una etapa de proteccionismo sin el cual no habría nacido ninguna industria en Chile ni en los países que forman el Pacto Andino. Por lo demás, hasta las más grandes potencias en su etapa inicial de desarrollo han sido proteccionistas y lo son aún en muchos aspectos.

La continuación entre nosotros de esta protección inicial sin modificaciones, significó un error y con frecuencia abusos que es necesario corregir, pero cosa muy distinta es pasar bruscamente de un extremo a otro.

La rebaja aprobada en Boyacá tiende a llegar a niveles razonables que se han fijado en máximos de hasta 60 o 70 por ciento, salvo excepciones. El nivel planteado por los representantes del equipo económico chileno actual es de 35 por ciento. Los efectos negativos de una rebaja de este tipo en la industria nacional aún no se notan en toda su plenitud, pues faltan algunas por hacer y porque frente a la dramática situación económica y desocupación que enfrenta la industria nacional una competencia en esas condiciones con los países desarrollados sería de las más serias consecuencias.

Una desgravación gradual como la propuesta por los signatarios del Pacto, al país que más convendría sería justamente a Chile.

El empresario chileno ha sufrido dos experiencias económicas muy difíciles en seis años. En los primeros tres, inseguridad, paralaización, “tomas”, nacionalizaciones sin criterio alguno y dificultades en todo orden. En los últimos tres ha tenido seguridad, pero también restricciones muy severas, paralización del mercado, recesión y caída de producción en casi un 25 por ciento, como lo señala la propia Sociedad de Fomento Fabril, lo que es sin duda enorme. Por combatir la inflación hemos llegado a una situación que el país bien conoce. El economista y primer vicepresidente del National City Bank, señor Irving S. Friedman, recientemente escribió: “Por haberse convertido en una plaga global, a la inflación hay que combatirla mundialmente. Hay que combatirla no con desempleo ni crecimiento económico reducido y niveles de vida más bajos, sino con una mayor producción y mayor eficiencia”.

En general las empresas chilenas han debido hacer frente a una menor demanda, a grandes deudas, altos intereses crediticios, están descapitalizadas y no han renovado sus equipos, pues están trabajando a un nivel bajo respecto a su capacidad. En esas condiciones, empresas debilitadas, sin base de consumo interno, atrasadas en cuanto a renovación de equipos, tendrán que entrar o competir con productores externos que durante los últimos años no han sufrido los avatares que ha sufrido Chile y han progresado velozmente en cuanto a tecnología e instalaciones.

Este empresario además no dispone de crédito o dispone de un crédito escaso y a costos increíblemente altos, y así tendrá que enfrentarse a empresarios que disponen de amplios préstamos a bajísimo interés en comparación al nuestro y de mercados internos de enorme volumen, lo que abarata sus costos y les permite exportar excedentes.

No podía ser una oportunidad peor para ensayar un cambio de esta naturaleza. Si así ocurre, la crisis se ahondará; agravándose la situación industrial y la desocupación que afecta a profesionales, técnicos y obreros; lo que sin duda sería de catastróficos resultados no sólo sociales, que ya por sí solos son los de mayor consideración, sino también económicos, pues reducirían aún más un mercado ya deprimido.

El argumento de que esto “favorece al consumidor” es, para decir los menos, sorprendente, pues para que haya consumidores tiene que haber trabajo y por lo demás esas importaciones son para un grupo muy restringido que paga por ellas cualquier precio, como se está viendo.

Un posible retiro de Chile -cualquiera que sean los nombres que se les dé al hecho- por mantener una posición rígida, ha conducido a que los otros países consoliden una posición conjunta, la que no sólo es inconveniente sino muy grave para nuestro país.

Todo esto ocurre en un momento crucial del Pacto Andino. Muchas de sus acciones están en camino; muchas inversiones realizándose en todos los países y al mismo tiempo produciéndose diversas asignaciones de acuerdo con los programas sectoriales de desarrollo industrial.

Es alarmante pensar que Chile pueda quedar al margen de los otros cinco países que están dispuestos a avanzar con decisión y por su cuenta.

Los errores en este campo no son iguales a los que se cometen adentro del país. Tienen mucho de irreversibles e irreparables. Las estructuras de producción dirigidas al mercado subregional se están conformando. Si en el futuro se quisiera volver, la situación de Chile sería muchísimo más difícil. Un dogmatismo que no considere el problema en su conjunto puede causarle un irreparable daño a la nación si se llega al extremo de la ruptura.

Retirarnos del mercado andino donde formamos parte de una comunidad de naciones, a las cuales estamos unidos por tantas razones que sería obvio señalar, nos dejaría en una situación aún más aislada. Por eso creemos que este es un problema que debe ser meditado cuidadosamente antes de tomar una resolución que tendría implicancias no sólo económicas, sino políticas y otras de muy variada índole que no es del caso señalar aquí. Esta decisión, en consecuencia, no puede ser sólo de carácter económico-técnico sino debe ser una decisión política de la mayor trascendencia.

Seguramente se darán razones y explicaciones para combatir o desvirtuar lo que estoy afirmando. No sería la primera vez que esto ocurre; pero el hecho simple y claro es que la no permanencia de Chile en el Pacto constituiría un grave daño para el país y para su futuro.

Fuente: Revista de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Nº 38, abril-junio, 1977, año X, pp. 88-93.

**Documento Nº 4:****ACTA DE LOS ACUERDOS DE LA REUNION DE PRESIDENTES.****Punta del Este (Uruguay), 14 de abril de 1967****Preámbulo o declaración de intenciones**

Los Presidentes de los Estados americanos y el Primer Ministro de Trinidad Tobago, reunidos en Punta del Este, República Oriental del Uruguay:

Resueltos a dar una expresión más dinámica y concreta a los ideales de la unidad latinoamericana y de la solidaridad de los pueblos americanos que inspiraron a los creadores de nuestra patria;

Decididos a convertir este propósito en una realidad de nuestra propia generación, de conformidad con las aspiraciones económicas, sociales y culturales de nuestros pueblos;

Inspirados en los principios que informan el sistema interamericano, especialmente los contenidos en la Carta de Punta del Este, en el acta económico-social de Río de Janeiro y en el protocolo de Buenos Aires de reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

Conscientes de que la consecuencia de los objetivos nacionales y regionales del desarrollo se funda esencialmente en el esfuerzo propio;

Convencidos, sin embargo, de que para alcanzar tales fines se requiere la colaboración decidida de todas nuestras naciones, el aporte complementario de la ayuda mutua y la ampliación de la cooperación externa;

Empeñados en dar un vigoroso impulso a la Alianza para el Progreso y acentuar su carácter multilateral con el fin de promover el desarrollo armónico de la región a un ritmo más acelerado que el registrado hasta el presente;

Unidos en el propósito de robustecer las instituciones democráticas, de elevar el nivel de vida de nuestros pueblos y de asegurar una progresiva participación en el proceso de desarrollo, creando para esos efectos las condiciones adecuadas, tanto en el plano político, económico y social como en el sindical.

Resuelven mantener una armonía de confraternidad americana en la cual la igualdad racial debe ser efectiva. Proclaman la solidaridad de las naciones

que representan para su decisión de lograr plenamente el orden social libre, justo y democrático que exigen los pueblos del continente.

### **El Mercado Común**

La América Latina creará un Mercado Común.

Los Presidentes de las repúblicas de América Latina resuelven crear, en forma progresiva, a partir de 1970, un Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años.

El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas.

Esta magna tarea reforzará nuestros vínculos históricos, promoverá el desarrollo industrial y el fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas, así como una más eficiente producción y nuevas oportunidades de empleo y permitirá que la región desempeñe, en el orden internacional, el papel destacado que le corresponde. Estrechará en fin, la amistad de los pueblos del continente.

El Presidente de Estados Unidos de América, por su parte, declara su firme apoyo a esa promotora iniciativa latinoamericana.

### **Proyectos multinacionales**

Conseguiremos las bases materiales de la integración económica latinoamericana mediante proyectos multinacionales.

La integración económica exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para construir una red de transporte y mejorar los sistemas de transporte de todo tipo que faciliten la circulación de personas y bienes a través del continente; establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente; instalar conjuntamente cuencas hidrográficas internacionales, regiones fronterizas y zonas geoeconómicas que comprenda al territorio de dos o más países.

Aunaremos nuestros esfuerzos para acrecentar, sustancialmente, los ingresos provenientes del comercio exterior de América Latina.



Los esfuerzos individuales y conjuntos para acrecentar, sustancialmente, los ingresos provenientes de nuestro comercio exterior deben encaminarse a facilitar la entrada, sin discriminación, de los productos latinoamericanos en los mercados mundiales; a aumentar los ingresos de sus exportaciones tradicionales; a evitar las frecuentes fluctuaciones de aquéllos y, finalmente, a adoptar medidas que estimulen las exportaciones de sus productos manufacturados.

### **Mejor nivel de vida**

Modernizaremos las condiciones de vida de nuestro pueblo rural, elevaremos la actividad agropecuaria en general y aumentaremos la producción de alimentos, tanto para beneficio de América Latina como del resto del mundo.

Las condiciones de vida de los trabajadores rurales y de los agricultores serán transformadas para asegurar su plena participación en el progreso económico y social. Con tal fin se ejecutarán programas integrales de modernización, de colonización y de reforma agraria, cuando los países lo requieran. Asimismo, se mejorará la productividad y se diversificará la producción de alimentos del continente que entraña una doble responsabilidad, se hará un especial esfuerzo a fin de producir los alimentos requeridos por las crecientes necesidades de nuestros pueblos para contribuir a la alimentación de otras regiones.

Con el propósito de impulsar decididamente la educación en función del desarrollo, se intensificarán las campañas de alfabetización, se realizará una gran expansión en todos los niveles de la enseñanza y se elevará su calidad, a fin de que el rico potencial humano de nuestros pueblos pueda hacer un máximo aporte al desarrollo económico, social y cultural de América Latina. Se modernizarán nuestros sistemas de educación, aprovechando al máximo las innovaciones educativas y se ampliará nuestro intercambio de profesores y estudiantes.

### **Latinoamérica y el progreso**

Pondremos la ciencia y la tecnología al servicio de nuestros pueblos.

Latinoamérica se incorporará al benéfico del progreso científico y tecnológico de nuestra época para disminuir así la creciente diferencia que la separa de los países altamente industrializados en relación con sus técnicas de producción y sus condiciones de vida.

Se formularán y se ampliarán programas nacionales de ciencia y tecnología y se pondrá en marcha un programa regional.

Se crearán institutos multinacionales avanzados de capacitación e investigación; se fortalecerán los institutos de ese orden existentes en América Latina y se contribuirá al intercambio y progreso de los conocimientos científicos y tecnológicos.

Incrementaremos los programas de mejoramiento de la salud de los pueblos americanos.

El papel fundamental de la salud, en el desarrollo económico-social de América Latina, requiere que se intensifiquen la prevención y el control de las enfermedades transmisibles y se pongan en ejecución medidas destinadas a erradicar aquellas para las cuales existan ya procedimientos que permitan su total eliminación.

Se acelerarán también, los programas de abastecimiento de agua potable y de otros servicios esenciales para el saneamiento del ambiente urbano y rural.

América Latina eliminará los gastos militares innecesarios.

Los Presidentes de las repúblicas de América Latina, conscientes de la importancia de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad, reconocen al mismo tiempo las exigencias del desarrollo económico y del progreso social hacen necesario aplicar, a estos fines, el máximo de los recursos disponibles en la América Latina.

En consecuencia expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción a las reales exigencias de la seguridad nacional y de acuerdo con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las Fuerzas Armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos. En cuanto al tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina, expresan el

deseo de que entre en vigor a la brevedad posible, cumplidos los requisitos que el mismo tratado establece.

### **Fe en el sistema interamericano**

Al enfrentar los problemas examinados en esta reunión, que constituye un desafío a la voluntad de los pueblos y gobiernos y americanos, los Presidentes proclaman su fe en el sentido profundo del sistema interamericano, que no es otro que el de vigorizar la existencia en América de estados de derecho. libres y democráticos, cuyas economías dinámicas, fortalecidas por una creciente capacidad tecnológica, les permitan servir, cada día con mayor eficacia, a los pueblos del continente, a los cuales anuncian el programa que sigue.

## **PROGRAMA DE ACCION**

### **CAPITULO I**

#### *Integración económica y desarrollo industrial en América Latina*

##### *1. Principios, objetivos y metas*

La integración económica constituye un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y debe ser una de la metas de la política de cada uno de los países de la región, para cuyo cumplimiento habrán de realizar, como complemento necesario de los planes nacionales, los mayores esfuerzos posibles.

Asimismo, es necesario tener presente los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas y de mercado de los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas y de mercado de los diferentes países de la América Latina, a fin de que el proceso de integración promueva su crecimiento armónico y equilibrado. En este sentido los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponda, los países de mercado insuficiente tendrán tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera.

La integración debe estar plenamente al servicio de la América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer

en forma eficiente al mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de la América Latina.

Para facilitar la reestructuración y los ajustes económicos que presupone la urgencia de acelerar la integración, se requiere un financiamiento adecuado.

Se reconoce que es preciso adoptar todas las medidas conducentes al perfeccionamiento de la integración económica latinoamericana, primordialmente las que propenderan al logro, en el menor plazo posible, de la estabilidad monetaria y las que se relacionen con la eliminación de todas las restricciones, incluso las administrativas, financieras y cambiar las que dificultan el comercio de los productos de la región.

Para tales fines los Presidentes latinoamericanos acuerdan actuar sobre los siguientes puntos:

a) Crear en forma progresiva a partir de 1970 el Mercado Común Latinoamericano; que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años.

b) El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de los dos sistemas de integración existentes: La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Simultáneamente los dos sistemas iniciarán un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas, a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos.

c) Promover la incorporación de los otros países de la región latinoamericana a los sistemas de integración existentes.

## *2. Medidas con respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*

Los Presidentes de los estados miembros de la ALALC encomiendan a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, que en la próxima reunión del

Consejo de ministros de la ALALC del año 1967, adopten las medidas necesarias para poner en ejecución las siguientes decisiones:

a) Acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común. Para ese efecto se aplicará, a partir de 1970 y para ser completado en un plazo no mayor de 15 años, un régimen de eliminación programada de gravámenes y de todas las demás restricciones no arancelarias y de armonización arancelaria para el establecimiento progresivo de una tarifa externa común en niveles que promuevan la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio.

b) Coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración. Estas medidas se adoptarán simultáneamente con el perfeccionamiento del proceso de integración.

c) Propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo.

d) Propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a partes no participantes en el acuerdo subregional, ni crearán para ellos obligaciones especiales.

La participación de los países de menor desarrollo económico relativo en todas las etapas del proceso de integración y de la formación del Mercado Común Latinoamericano, se hará al amparo de las disposiciones del Tratado de Montevideo y sus resoluciones complementarias, otorgándosele las mayores ventajas posibles con el propósito de lograr el desarrollo equilibrado de la región.

Con este mismo propósito deciden propiciar inmediata acción para facilitar el libre acceso al mercado de los demás países de la ALALC de los productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de ALALC, y promover la instalación al financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado.

Los países de menor desarrollo económico relativo tendrán derecho a participar y a obtener condiciones preferenciales en los acuerdos subregionales que sean de su interés.

La situación de los países caracterizados como de mercado insuficiente, será contemplada en los tratamientos preferenciales transitorios enunciados, en la medida que fuere necesario para lograr su desarrollo armónico en el proceso de integración.

Todas las disposiciones de este numeral se entienden dentro o al amparo del Tratado de Montevideo.

### *3. Medidas con respecto al programa de integración económica centroamericana*

Los Presidentes de los estados miembros del Mercado Común Centroamericano se comprometen a:

a) Ejecutar un programa de acción que comprenda, entre otras, las siguientes medidas:

1. Perfeccionar la unión aduanera y crear la Unión Monetaria Centroamericana.
2. Completar la red regional de obras de infraestructura.
3. Propiciar la realización de una política comercial externa común.
4. Perfeccionar el Mercado Común de productos agropecuarios y llevar a la práctica una política industrial conjunta y coordinada.
5. Acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y del capital dentro del área.
6. Armonizar la legislación básica necesaria para el proceso de integración económica.

b) Propiciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversión con países vecinos de la región centroamericana y del Caribe, aprovechando para ello las ventajas de su proximidad geográfica y las posibilidades de complementación económica. Asimismo, buscar la celebración de acuerdos subregionales y de acuerdos de complementación industrial entre Centroamérica y otros países latinoamericanos.

#### *4. Medidas a los países latinoamericanos*

Los Presidentes latinoamericanos se comprometen a:

a) No crear nuevas restricciones al comercio entre los países latinoamericanos, salvo el caso de situaciones ocasionales, por ejemplo, las que se deriven de los procesos de equiparación arancelaria y de otros instrumentos de política comercial, así como también de la necesidad de asegurar la iniciación o expansión de ciertas actividades productivas en los países de menor desarrollo económico relativo.

b) Establecer por medio de una reducción arancelaria u otras medidas equivalentes, un margen de preferencia dentro de la región, para todos los productos originarios de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países.

c) Que las medidas de los dos incisos anteriores sean de aplicación inmediata en la ALALC, en armonía con las otras acciones referentes a este organismo contenidas en el presente capítulo, y que se atiendan, en cuanto sea posible, a los países no miembros, en forma compatible con los compromisos internacionales existentes, quedando estos últimos países invitados a extenderlas a los demás miembros de la ALALC con la misma condición.

d) Que la aplicación de las medidas anteriores no impida los reajustes internos encaminados a racionalizar los instrumentos de política comercial que se hicieren necesarios para dar cumplimiento a los programas nacionales de desarrollo y a los objetivos de la integración.

e) Procurar la aceleración de los estudios ya iniciados acerca de las preferencias que los países de la ALALC podrían otorgar a las importaciones provenientes de los países latinoamericanos no miembros de la ALALC.

f) Que se estudie la posibilidad de concertar acuerdos de complementación industrial, abiertos a la participación de todos los países latinoamericanos, así como acuerdos subregionales de integración económica de carácter transitorio entre el MCCA y países miembros de la ALALC.

g) Que se establezca una comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA para coordinar la ejecución de los puntos anteriores. A tal efecto esa comisión propiciará reuniones a nivel ministerial para asegurar

la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana, y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano. A estas reuniones, como a las de la comisión de órganos de la ALALC y del MCCA, se invitará a los representantes de los países latinoamericanos no miembros.

h) Asignar especial atención al desarrollo industrial dentro de la integración y en particular al fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas, reiterando que el desarrollo debe ser un proceso equilibrado entre inversiones para fines económicos e inversiones para fines sociales.

##### *5. Medidas comunes a los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*

Los Presidentes de los estados miembros de la OEA acuerdan:

a) Movilizar recursos financieros y técnicos, dentro y fuera del continente, para contribuir a la solución de los problemas de la balanza de pagos, readaptación industrial y reorientación de la mano de obra, que puedan resultar de la reducción acelerada de las barreras comerciales durante el período de transición hacia el Mercado Común, así como para aumentar los momentos disponibles para créditos de exportación en el comercio intralatinoamericano. Deberán participar en la movilización de tales recursos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los órganos de los dos sistemas de integración existentes.

b) Movilizar recursos públicos y privados, dentro y fuera del continente, para impulsar el desarrollo industrial dentro del proceso de integración y de los planes nacionales de desarrollo.

c) Movilizar recursos financieros y técnicos a fin de llevar a cabo estudios específicos sobre la factibilidad de proyectos industriales de empresas latinoamericanas de alcance multinacional, así como para coadyudar a su ejecución.

d) Acelerar los estudios que se están llevando a cabo por diversos órganos interamericanos para promover el fortalecimiento de los mercados de capitales, así como la posible formación de un Mercado Latinoamericano de Valores.



e) Otorgar a Centroamérica, dentro de la Alianza para el Progreso, el aporte de recursos técnicos y financieros adecuados, incluyendo el fortalecimiento y ampliación del Fondo Centroamericano de Integración Económica existente, para realizar el programa de integración económica centroamericana en forma acelerada.

f) Otorgar dentro de la Alianza para el Progreso y de acuerdo a los dispuesto en la Carta de Punta del Este los recursos técnicos y financieros necesarios para acelerar los estudios preparatorios y las tareas relacionadas con la conversión de la ALALC en un Mercado Común.

## CAPITULO II

### *Acción multinacional para proyectos de infraestructura*

La integración económica de la América Latina exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para completar y modernizar la infraestructura física de la región. Es necesario construir una red de transportes terrestres y mejorar los sistemas de transporte de todo tipo para facilitar la circulación de personas y bienes a través del continente. Establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente. Instalar sistemas conexos de energía, desarrollar conjuntamente cuencas hidrográficas internacionales, regiones fronterizas y zonas geoeconómicas que comprendan al territorio de dos o más países. En todos estos campos existen en la América Latina proyectos en distintas etapas de preparación o realización, pero en muchos casos hace falta la elaboración de estudios previos, los recursos financieros o simplemente la coordinación de los esfuerzos y la decisión para llevarlos a cabo.

Los Presidentes de los estados miembros de la OEA acuerdan emprender una acción resuelta para acometer o acelerar la construcción de obras de infraestructura requeridas para el desarrollo y la integración de la América Latina y para lograr un mejoramiento de las mismas. Al hacerlo, será imprescindible que los grupos de países o las instituciones multinacionales interesadas determinen criterios de prioridad, dada la cuantía de los recursos humanos y materiales necesarios para esta empresa.

Como una base de los criterios que se irán precisando en la consideración de los casos concretos sometidos a estudio, destacan como fundamental la atención preferente que deberá darse a los proyectos que benefician a los países de menor desarrollo económico relativo de la región.

También debe atenderse en forma prioritaria la movilización de recursos y técnicos para la preparación y ejecución de proyectos de infraestructura que faciliten la participación de los países mediterráneos en el intercambio regional e internacional.

Por consiguiente, adoptan las siguientes decisiones para su inmediata realización:

1. Completar los estudios y concertar los acuerdos necesarios para acelerar la construcción de una red interamericana de telecomunicaciones.

2. Acelerar los acuerdos necesarios para completar la Carretera Panamericana, para promover la construcción de la Carretera Bolivariana Marginal de la selva y su empalme con la Trans-Chaco, y a apoyar los estudios y acuerdos tendientes a establecer los nuevos sistemas de carreteras que unirán a grupos de países de la América Latina continental e insular, así como las obras básicas requeridas para desarrollar los transportes acuáticos y aéreos de carácter multinacional y sus sistemas de operación. Como complemento de estos acuerdos, se deben emprender negociaciones con el fin de eliminar o reducir al mínimo las restricciones al tránsito internacional y promover la cooperación técnica y administrativa entre las empresas de transporte terrestre, acuático y aéreo y el establecimiento de servicios multinacionales de transporte.

3. Auspiciar los estudios destinados a la formulación de sistemas conjuntos de proyectos referentes a cuencas hidrográficas, tales como los ya iniciados sobre el desarrollo de la cuenca del Plata u otros proyectos similares como el relacionado con el golfo de Fonseca.

4. Dotar al Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina del fondo de recursos suficientes para llevar a cabo estudios que permitan identificar y preparar proyectos de alcance multinacional en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional. Con el propósito de que dicho fondo pueda realizar una labor efectiva de promoción,

es necesario que una parte adecuada de los recursos que se le asignen, pueda ser utilizada sin condición de reembolso o condicionando el reembolso a la ejecución de los proyectos respectivos.

5. Movilizar, dentro y fuera del continente, recursos adicionales a los que seguirán poniéndose a disposición de los países en apoyo de los programas nacionales de desarrollo económico, recursos que serán dedicados especialmente a la ejecución de proyectos multinacionales de infraestructura que puedan representar avances de importancia en el proceso de integración.

### CAPITULO III

#### *Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América Latina*

El desarrollo económico de América Latina está gravemente afectado por las condiciones adversas en que se desenvuelve su comercio internacional. La estructura de los mercados, las condiciones financieras y las acciones que perjudican las exportaciones y otros ingresos del exterior de la América Latina dificultan su crecimiento y retardan su proceso de integración. Todo esto causa preocupación particular en vista del grave y creciente desequilibrio que existe entre el nivel de vida de los países latinoamericanos y el de los países industrializados; a la vez urge decisiones concretas a instrumentos adecuados para materializarlas.

Los esfuerzos individuales y conjuntos de los Estados miembros de la OEA son esenciales para aumentar los ingresos de los países latinoamericanos provenientes de sus exportaciones tradicionales y evitar las frecuentes fluctuaciones de los mismos, así como para promover nuevas exportaciones. Estos esfuerzos son también esenciales para reducir los efectos adversos que tengan sobre los ingresos externos de los países de la América Latina las medidas que tomen los países industrializados por razones de balanza de pagos.

La Carta de Punta del Este, el acta económico-social de Río de Janeiro y las nuevas disposiciones de la Carta de la OEA, aprobada en Buenos Aires, reflejan un entendimiento continental sobre estos problemas, que necesita una

efectiva realización, a cuyo efecto los Presidentes de los estados miembros de la OEA acuerdan:

1. Actuar coordinadamente en las negociaciones multilaterales con el fin de lograr, sin que los países desarrollados esperen reciprocidad, la máxima reducción posible o la eliminación de los derechos aduaneros y otras restricciones que dificultan el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados mundiales. Con el propósito de liberalizar las condiciones que afectan a las exportaciones de productos básicos de interés especial para los países latinoamericanos, el Gobierno de los Estados Unidos se propone realizar esfuerzos conforme a las disposiciones del artículo 37, inciso a) del Protocolo de Buenos Aires.

2. Considerar conjuntamente los posibles sistemas de trato preferencial general no recíprocos para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo, con miras a mejorar las condiciones del comercio de exportación de la América Latina.

3. Empezar una acción conjunta en todas las instituciones y organismos internacionales que tenga como objetivo eliminar las preferencias discriminatorias en perjuicio de las exportaciones latinoamericanas.

4. Fortalecer el sistema de consultas intergubernamentales y realizarlas con la debida anticipación, a fin de que sean eficaces y aseguren que los programas de colocación y venta de excedentes y reservas que afectan a las exportaciones de los países en desarrollo tengan en consideración los intereses de los países latinoamericanos.

5. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales de no introducir o aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que afecten a las exportaciones de los países en desarrollo, teniendo en cuenta los intereses de la América Latina.

6. Aunar sus esfuerzos para fortalecer y perfeccionar los acuerdos internacionales existentes, en particular el convenio internacional del café, destinados a obtener condiciones favorables para el comercio de productos básicos que interesan a la América Latina, y explorar todas las posibilidades de elaborar nuevos acuerdos.

7. Apoyar el financiamiento y la pronta iniciación de las operaciones del fondo de diversificación del café y considerar oportunamente la creación de otros fondos, para hacer posible el control de la producción de los productos básicos que interesan a la América Latina y en los cuales hay un desequilibrio crónico entre oferta y demanda.

8. Adoptar medidas destinadas a mejorar las condiciones competitivas de los productos de exportaciones latinoamericanas en los mercados mundiales.

9. Poner en funcionamiento, a la mayor brevedad, un organismo interamericano de promoción de las exportaciones que ayude a identificar y aprovechar nuevas líneas de exportación, a fortalecer la colocación en mercados internacionales de los productos latinoamericanos y a perfeccionar los organismos nacionales y regionales destinados a la misma finalidad.

10. Empezar por parte de los estados miembros de la OEA las acciones individuales y colectivas que se requieran para asegurar la eficaz y oportuna realización de los acuerdos anteriores, así como de las que se requieran para continuar la ejecución de los acuerdos contenidos en la Carta de Punta del Este, en particular los relativos al comercio exterior.

En cuanto a la acción conjunta, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), así como otros órganos de la región, someterán a la consideración del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en su próxima reunión, las medidas, instrumentos y programas de acción para iniciar su materialización.

El CIES, en sus reuniones anuales, examinará el progreso de los programas en marcha, con el objeto de encarar las acciones que aseguren el cumplimiento de los acuerdos adoptados, atento a que la mejora sustancial de las condiciones internacionales en que se desenvuelve el comercio exterior de América Latina es, en la actualidad, condición fundamental para acelerar el desarrollo económico.

## CAPITULO IV

*Modernización de la vida rural y aumento de la productividad agropecuaria, principalmente de alimentos*

Con el objeto de promover la elevación de los niveles de vida de los campesinos y el mejoramiento de las condiciones de la población rural latinoamericana y su plena participación en la vida económica y social, es necesario imprimir mayor dinamismo a la agricultura de la América Latina, basado en programas integrales de modernización, de colonización y de reforma agraria, cuando los países lo requieran.

Para realizar esos objetivos y programas, contenidos en la Carta de Punta del Este, es necesario intensificar los esfuerzos internos y proveer recursos adicionales.

Dichos programas se orientarán a aumentar la producción de alimentos en los países latinoamericanos, en volumen y calidad suficientes para abastecer adecuadamente a su población para atender, cada vez en mayor grado, las necesidades mundiales de alimentos, así como a mejorar la productividad agropecuaria y a proceder a una diversificación de la producción que asegure a ésta las mejores condiciones posibles de competencia.

Estos esfuerzos de fomento de la agricultura tienen que estar ligados al desarrollo global de las economías nacionales, a fin de armonizar la oferta de productos agrícolas y el empleo de la mano de obra que pueda quedar disponible como consecuencia del aumento de la productividad en el campo, con los aumentos efectivos de la demanda de dichos productos y del factor trabajo en el conjunto de la economía.

Esta modernización de las actividades agrícolas creará además condiciones para un desarrollo más equilibrado en conjunción con el esfuerzo de industrialización.

Para alcanzar estas metas, los Presidentes latinoamericanos se proponen:

1. Perfeccionar la formulación y ejecución de políticas agropecuarias, asegurar la realización de planes, programas y proyectos de preinversión, de desarrollo agropecuario, de reforma agraria y de colonización, adecuadamente coordinados con los esquemas nacionales de desarrollo económico, a fin de

intensificar los esfuerzos internos y facilitar la obtención y utilización del financiamiento interno.

2. Mejorar los sistemas de créditos, incluso los destinados a reasentar a los campesinos beneficiarios de la reforma agraria, y a aumentar su producción, y crear facilidades destinadas a la producción, comercialización, conservación, transporte y distribución de productos agrícolas.

3. Proporcionar incentivos adecuados, inclusive de precios, para promover la producción agropecuaria en condiciones económicas.

4. Estimular y financiar la adquisición y el uso intensivo de los insumos agrícolas que contribuyan al mejoramiento de la productividad, así como el establecimiento y expansión de industrias latinoamericanas productoras de insumos agrícolas, especialmente de fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola.

5. Adecuar los sistemas impositivos que afectan al sector agropecuario de manera que puedan contribuir al incremento de la productividad, al aumento de la producción y a la mejor distribución de la tierra.

6. Ampliar sustancialmente los programas de educación e investigación especializados y de extensión agrícola, a fin de mejorar la capacitación del trabajador en el campo y la formación del personal técnico profesional e, igualmente, intensificar las campañas de sanidad vegetal y animal.

7. Ofrecer incentivos y proveer recursos financieros para la industrialización de la producción agropecuaria, especialmente mediante el desarrollo de la pequeña y mediana industria y la promoción de exportación de artículos agropecuarios ya elaborados, y facilitar el establecimiento de programas multilaterales o internacionales que permitan que la América Latina provea una proporción mayor del abastecimiento de las necesidades mundiales de alimento.

8. Estimular los programas nacionales de desarrollo de las comunidades y de autoayuda de pequeños campesinos, fomentar la creación y fortalecimiento de las cooperativas agropecuarias.

Al reconocer la importancia de los objetivos, metas y medidas enunciados, los Presidentes de los estados miembros de la OEA se comprometen, dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso, a conjugar los

mayores esfuerzos internos con los aportes externos adicionales que se asignan especialmente para tales fines.

Instan al CIAP a que, al analizar el sector agropecuario dentro de los planes nacionales de desarrollo, tenga en cuenta las metas y medidas indicadas, con la debida atención a los programas de reforma agraria en los países que los consideran una base importante de su progreso agropecuario y de su desarrollo económico y social.

## CAPITULO V

### *Desarrollo educacional, científico y tecnológico e intensificación de los programas de salud*

#### *A. Educación y cultura*

La educación constituye un campo de alta prioridad en la política de desarrollo integral de las naciones latinoamericanas.

Los Presidentes de los estados miembros de la OEA reconocen que, en el último decenio, se ha registrado en la América Latina un desarrollo de los servicios educativos que no tiene paralelo en ninguna otra época de la historia de sus países.

No obstante, es preciso admitir que:

a) Es necesario aumentar la eficacia de los esfuerzos nacionales destinados a la educación.

b) Los sistemas educativos deben ajustarse más adecuadamente a las exigencias del desarrollo económico, social y cultural.

c) La cooperación internacional en materia educativa debe ser impulsada notablemente conforme a las nuevas normas de la Carta de la OEA.

En consecuencia, acuerdan mejorar los sistemas de administración y de planificación de la educación, elevar la calidad de la educación, a fin de estimular al espíritu creador del educando. Acelerar el proceso de expansión cuantitativa de los sistemas educativos en todos los niveles, y otorgar prioridad a las siguientes actividades relacionadas con el desarrollo económico social y cultural:



1. Orientar y, cuando sea preciso, reestructurar los sistemas educativos, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada país, a fin de lograr:

a) La expansión y mejoramiento progresivo de la educación preescolar, y la prolongación de la educación general.

b) La ampliación de la capacidad de los establecimientos de enseñanza media y el mejoramiento de sus programas.

c) El aumento de las oportunidades posteriores a la educación general, incluso las destinadas al aprendizaje de oficios y de carreras cortas o a la continuación de la propia educación general.

d) La supresión paulatina de las barreras entre la educación técnica y la educación general.

e) La ampliación y diversificación de los estudios universitarios, incorporando nuevas carreras indispensables para el desarrollo económico y social.

f) La creación o ampliación de cursos para graduados, por medio de escuelas de especialización.

g) La organización de ciclos de renovación para todas las ramas y especies de la educación, de manera que los egresados puedan mantener al día sus conocimientos en esta época de rápido progreso científico y tecnológico.

h) El afinamiento y la ampliación de programas de educación de adultos, y

i) La promoción de la educación especial para casos típicos.

2. Promover la preparación y perfeccionamiento del magisterio y del personal de administración. Desarrollar la investigación y experimentación educativa y ampliar en forma adecuada los programas de edificación escolar.

3. Difundir la televisión educativa y otras técnicas modernas de la enseñanza.

4. Mejorar la escuela primaria rural hasta alcanzar el nivel de la escuela primaria urbana, con miras a garantizar las mismas oportunidades educativas a la población rural.

5. Reestructurar, cuando así se requiera, la educación técnica tomando en cuenta la conformación de la fuerza de trabajo y las necesidades previsibles de recursos humanos para los planes de desarrollo de cada país.

6. Incrementar la contribución financiera privada a la educación.

7. Estimular la participación afectiva de las comunidades locales y regionales en la educación escolar y en el apoyo cívico al desarrollo de la educación.

8. Incrementar considerablemente los programas nacionales de becas, de préstamos y de asistencia a los estudiantes.

9. Crear o ampliar los servicios de extensión y conservación del patrimonio cultural y estimular la actividad intelectual y artística.

10. Fortalecer la educación para la comprensión internacional y la integración de la América Latina.

#### *Esfuerzos multinacionales*

1. Ampliar los recursos internacionales destinados a los fines de este capítulo.

2. Enmendar a los organismos competentes de la OEA que:

a) Proporcionen asistencia técnica a los países que la soliciten:

I) En materia de investigación, experimentación e innovación educativas

II) Para el perfeccionamiento de personal especializado, y

III) En materia de televisión educativa. Se recomienda el estudio de la conveniencia de crear un centro multinacional de entrenamiento.

b) Organicen reuniones de expertos que recomienden las medidas para procurar la armonización de los programas de estudios nacionales con las metas de la integración latinoamericana.

c) Organicen programas regionales de maestros voluntarios.

d) Extiendan la cooperación interamericana a la conservación y utilización de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos..

3. Ampliar los programas de becas, de préstamos a los estudiantes y de intercambio de profesores, patrocinados por la OEA.

La evaluación de los esfuerzos nacionales de desarrollo educativo y cultural se efectuará coordinadamente por el CIAP y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (actualmente Consejo Interamericano Cultural).

### *B. Ciencia y Tecnología*

El adelanto de los conocimientos científicos y tecnológicos está transformando la estructura económica y social de muchas naciones. La ciencia y la tecnología ofrecen infinitas posibilidades como medios al servicio del bienestar a que aspiran los pueblos. Pero en los países latinoamericanos este acervo del mundo moderno y su potencialidad distan mucho de alcanzar el desarrollo y nivel requeridos.

La ciencia y la tecnología son instrumentos de progreso para América Latina y necesitan un impulso sin precedentes en esta hora. Este esfuerzo demanda la cooperación interamericana dada la magnitud de las inversiones requeridas y el nivel alcanzado por esos conocimientos. Del mismo modo, su organización y realización en cada nación no puede formularse al margen de una política científica y tecnológica debidamente planificada dentro del marco general del desarrollo.

Por todo ello, los Presidentes de los estados miembros de la OEA acuerdan las siguientes medidas:

#### *Esfuerzos internos*

Establecer, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada país, políticas nacionales de ciencia y tecnología, con los mecanismos y fondos necesarios, cuyos elementos principales serán:

- 1) La promoción de la capacitación profesional de científicos y técnicos y el aumento del número de éstos.
- 2) La creación de las condiciones favorables para la plena utilización de la potencialidad científica y tecnológica en la solución de los problemas económicos y sociales de la América Latina para evitar el éxodo de personas que poseen tales capacidades.
- 3) El establecimiento de estímulos para incrementar la contribución financiera privada a la investigación y enseñanza de la ciencia y la tecnología.

*Esfuerzos multinacionales*

1. Crear un programa regional de desarrollo científico y tecnológico encaminado a colocar el adelanto de la ciencia y la tecnología en un nivel que contribuya sustancialmente a acelerar el desarrollo económico y el bienestar de sus pueblos y asimismo permita la investigación científica pura y aplicada en el más alto rango posible. Este programa será complemento de los programas nacionales de ciencia y tecnología de los países latinoamericanos y tendrá especialmente en consideración las peculiaridades de cada uno de estos países.

2. El programa deberá orientarse hacia la adopción de medidas que permitan el fomento de la investigación, la enseñanza y la difusión de la ciencia y la tecnología, la formación y perfeccionamiento del personal científico y el intercambio de informaciones. Promoverá de manera intensa la transferencia y adaptación a los países latinoamericanos del conocimiento y las tecnologías generadas en otras regiones.

3. El programa se ejecutará por intermedio de los organismos nacionales encargados de la política científica y tecnológica, con base en las instituciones públicas o privadas nacionales e internacionales, actualmente existente, y en los organismos que se creen en el futuro.

4. Como parte del programa proponen la creación de institutos multinacionales de capacitación e investigación en ciencia y tecnología para post-graduados, y el fortalecimiento de los institutos de esta naturaleza existentes en la América Latina. Se constituirá un grupo de personalidades de alto nivel con conocimiento y experiencia de ciencia, tecnología y dirección de universidades, a fin de que recomiende al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (actualmente Consejo Interamericano Cultural), la naturaleza de tales institutos multinacionales, incluso las modalidades de su organización, las características de su dirección multinacional, su financiamiento, localización, la coordinación de sus actividades entre sí y con las instituciones nacionales pertinentes, y los demás aspectos de su funcionamiento. El grupo, seleccionado y convocado por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (actualmente

Consejo Interamericano Cultural), o en su defecto por el CIAP, se reunirá dentro de los 120 días posteriores a la terminación de esta reunión.

5. Con el fin de estimular la formación de personal científico y tecnológico de nivel académico superior, determinan la creación de un fondo interamericano para la formación científica y tecnológica, como parte del programa, para estudios científicos y tecnológicos avanzados, que habrán de realizar científicos e investigadores latinoamericanos, con la obligación de cumplir un período de trabajo científico en la América Latina.

6. El programa será impulsado por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (actualmente Consejo Interamericano Cultural) en cooperación con el CIAP, los cuales deberán coordinar sus actividades con las que desarrollan en el mismo campo las Naciones Unidas y otras entidades interesadas.

7. El programa podrá financiarse con aportaciones de los Estados miembros del Sistema Interamericano, de instituciones interamericanas o internacionales, de países tecnológicamente avanzados, de universidades, de fundaciones y de particulares.

### *C. Salud*

El mejoramiento de las condiciones de salud es fundamental para el desarrollo económico y social de América Latina.

Los conocimientos científicos disponibles permiten obtener resultados concretos que, de acuerdo con las necesidades de cada país y en seguimiento de la Carta de Punta del Este, deberán utilizarse para el logro de los siguientes objetivos:

a) El control de las enfermedades transmisibles y la erradicación de aquellas para cuya total eliminación existen métodos. Los programas pertinentes deberán tener la necesaria coordinación entre los países si las circunstancias así lo requieren.

b) La aceleración de los programas de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y otros servicios esenciales para el saneamiento del ambiente urbano y rural, dando preferencia a los sectores de más bajos niveles de ingreso. Con base en los estudios realizados y con la cooperación de los

nacionales organismos internacionales de financiamiento, se utilizarán sistemas de fondos rotatorios nacionales que aseguren la continuidad de estos programas.

c) Un mayor y más rápido mejoramiento de los niveles de nutrición de los grupos de población más necesitados, aprovechando todas las posibilidades del esfuerzo nacional y de la cooperación internacional.

d) El impulso de programas intensivos de protección materno-infantil y de educación sobre métodos de orientación integral de la familia.

e) La prioridad a la formación y capacitación de personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar, y el apoyo a la investigación operativa y administrativa en materia de salud.

f) La incorporación, desde las fases de preinversión, de los programas nacionales y regionales de salud en los planes generales de desarrollo.

Para tales fines, los Presidentes de los estados miembros de la OEA deciden:

1. Ampliar, dentro del marco general de la planificación, la preparación y ejecución de planes nacionales que fortalezcan las infraestructuras en el campo de la salud.

2. Movilizar los recursos internos y externos con el fin de satisfacer los requisitos de financiamiento de estos planes. En este sentido, instar al CIAP para que cuando le corresponda analizar el sector de la salud, dentro de los planes nacionales de desarrollo, tenga en cuenta los objetivos y necesidades indicados.

3. Instar a la Organización Panamericana de la Salud a que colabore con los Gobiernos en la preparación de los programas específicos correspondientes a estos objetivos.

## *CAPITULO VI*

### *Eliminación de gastos militares innecesarios*

Los Presidentes latinoamericanos, conscientes de la importancia de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad, reconocen al mismo tiempo que las exigencias del desarrollo económico y del progreso social

hacen necesario aplicar a estos fines el máximo de los recursos disponibles en la América Latina.

En consecuencia, expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción a las reales exigencias de la seguridad nacional y de acuerdo con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las Fuerzas Armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos Gobiernos.

En cuanto al Tratado para la proscripción de armas nucleares en la América Latina, expresan el deseo de que entre en vigor a la brevedad posible, cumplidos los requisitos que el mismo Tratado establece.

Hecha en Punta del Este, Uruguay, en los idiomas español, francés, inglés y portugués, en este Día de las Américas, catorce de abril del año mil novecientos sesenta y siete, septuagésimo aniversario de la creación del sistema interamericano.

**Documento Nº 5: AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS****CONSENSO LATINOAMERICANO DE VIÑA DEL MAR**

Entre los días 15 y 17 de mayo de 1969, se celebró en la ciudad de Viña del Mar (Chile), la Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial de CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana).

El evento contó con la presencia de representantes de Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad-Tobago, Uruguay y Venezuela. También participaron los organismos asesores de la Comisión: CEPAL, SIECA y ALALC, y observadores de Jamaica, BID, ILPES, OEA-CIAP y CECIC.

Los temas debatidos fueron los siguientes:

- I. Análisis de la evolución y estado actual de la Cooperación Interamericana e Internacional para el desarrollo de América Latina, en función de sus planteamientos tradicionales y de los compromisos que se han generado.
- II. Propuesta de América Latina.
- III. Acción de América Latina para lograr sus objetivos con Estados Unidos.

En relación con ellos, el Plenario de la Reunión aprobó por unanimidad el documento siguiente, y que tiene su origen en los planteamientos elaborados por la Reunión Extraordinaria a Nivel de Expertos, celebrada previamente a la de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Los países miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) reunidos a Nivel Ministerial en Viña del Mar (Chile) para examinar las condiciones en que se desenvuelve la cooperación internacional y la forma como influye sobre nuestra situación externa, y proponer nuevos enfoques que respondan a la realidad del Continente, hemos



acordado la siguiente posición común para elaborar conjuntamente con Estados Unidos de América nuevas bases para la cooperación económica y social interamericana.

Los Gobiernos de América Latina y el Gobierno de los Estados Unidos de América en la Declaración de los Pueblos de América, en la Carta de Punta del Este, en el Avta Económica y Social de Rio de Janeiro y en la Declaración de los Presidentes de América han definido obligaciones y programas de acción común que incorporan las aspiraciones de los países latinoamericanos para alentar el desarrollo y el progreso de la región. Esas obligaciones y programas no han tenido, hasta ahora, adecuado cumplimiento y atención.

Los Gobiernos de los Estados miembros de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) reafirman la validez de los principios y propósitos contenidos en los instrumentos mencionados y la necesidad del cabal cumplimiento de los compromisos y acciones especificados en los mismos.

Reiteran, además, los principios contenidos en la Carta de Alta Gracia y en la Carta del Tequendama, cuya aceptación por los Estados Unidos de América y su apoyo ante otras naciones industrializadas representarán un aporte positivo a los esfuerzos de los países latinoamericanos destinados a lograr normas de mayor equidad en la convivencia internacional.

No obstante el hecho de que la solución de los problemas del desarrollo ha constituido una preocupación dominante en la comunidad internacional, las decisiones, recomendaciones, principios y programas de acción hasta ahora adoptados, aun cuando constituyen un valioso acervo, no han sido suficientes. Por ello, los países miembros de la CECLA estiman indispensable acordar formas más eficaces de cooperación interamericana e internacional.

Los conceptos que se insertan en los párrafos siguientes, que no tienen un sentido antagónico ni negativo, son la consecuencia lógica del proceso histórico de reafirmación de los valores propios de América Latina y de la toma de conciencia de sus intereses comunes.

## I

LA NATURALEZA Y EL CONTENIDO DE LA COOPERACION  
INTERAMERICANA E INTERNACIONAL

1. Los países miembros de la CECLA afirman la personalidad propia de América Latina. El proceso de desarrollo de la región y las transformaciones que se están operando en cada uno de sus países, unidas a los cambios que ocurren en el mundo, imponen modificaciones importantes en las modalidades de las relaciones de América Latina con los demás miembros de la comunidad internacional.

Es ineludible, por tanto, que los países latinoamericanos procuren alcanzar soluciones elaboradas con criterios propios, que reflejen su identidad nacional.

2. Decididos a superar la condición de subdesarrollo, reiteran su convicción de que el crecimiento económico y el progreso social son responsabilidad de sus pueblos y que la consecución de los objetivos nacionales y regionales depende fundamentalmente del esfuerzo de cada país, y se sustenta también en la cada vez más estrecha cooperación, coordinación y armonización de políticas y actitudes de las naciones latinoamericanas, que encuentran expresión relevante en la decisión de los presidentes de los países de América Latina de llegar a un mercado común.

3. El logro de los objetivos enunciados depende en gran medida de que la comunidad internacional y, en particular, los países que hoy tiene mayor peso en las decisiones mundiales, reconozcan y asuman las responsabilidades que les corresponden.

La aceptación de esas responsabilidades y el cumplimiento de los deberes que emanan de ellas son indispensables para el más rápido y pleno aprovechamiento y movilización de los recursos internos y, por consiguiente, para una mayor y más completa cooperación interamericana e internacional

que complemente el esfuerzo propio de cada país. Asimismo, contribuirán en forma importante al proceso de integración económica de América Latina.

4. Durante la última década la cooperación interamericana y la cooperación internacional para el desarrollo de América Latina han estado lejos de satisfacer las aspiraciones de los países de la región, tal como han sido definidas en importantes foros y documentos interamericanos y mundiales. Las resoluciones, decisiones y declaraciones en la Conferencia de Bogotá de 1948; el Acta de Bogotá de 1960; la Declaración de los Pueblos de América y la Carta de Punta de Este de 1961; la Carta de Alta Gracia de 1964; el Acta Económica y Social de Rio de Janeiro de 1965; el Protocolo de Buenos Aires y la Declaración de los Presidentes de América de 1967; el Plan de Acción de Viña del Mar y la Carta del Tequendama, ambas del mismo año, y la Declaración de Santo Domingo de 1968, inspirados en el ideal de unidad latinoamericana, han procurado impulsar de manera coherente y progresiva reformas profundas de las relaciones económicas y comerciales entre la América Latina y los Estados Unidos, así como entre los países en desarrollo en general y las naciones altamente industrializadas, fundadas en principios de cooperación, solidaridad, respeto a las soberanías nacionales y a la autodeterminación de los pueblos, y en la necesidad de una más justa división internacional del trabajo, que favorezca y no obstaculice, como hasta ahora, el rápido desenvolvimiento social y económico de los países en desarrollo.

5. Al término del presente decenio, la brecha económica y científico-tecnológica entre el mundo en desarrollo y las naciones desarrolladas, ha crecido y sigue creciendo y los obstáculos externos que frenan el rápido crecimiento económico de los países latinoamericanos no sólo no han sido removidos, sino que tienden a aumentar. La persistencia de tales obstáculos se manifiesta con particular intensidad, por ejemplo, en las restricciones arancelarias y no arancelarias que impiden el acceso a los grandes mercados mundiales, en condiciones equitativas o favorables, de los productos básicos, semielaborados y manufacturados de dichos países; en el deterioro progresivo del volumen, condiciones y modalidades de la asistencia financiera internacional, prácticamente compensada por la carga que significa el servicio de las deudas existentes, con grave quebrantamiento de la capacidad importadora de los

países latinoamericanos; en las perturbaciones derivadas del funcionamiento del sistema monetario internacional; en las condiciones del transporte marítimo, que entraban y encarecen el comercio exterior de América Latina, y en las dificultades para la transferencia de la tecnología moderna a los países de la región, que impiden su utilización y la asimilación de ella a sus particulares necesidades, así como la modernización de sus estructuras de producción.

6. La situación descrita exige, por una parte, el cumplimiento de los compromisos generales incluidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Convenio Económico de Bogotá; en el Acta de Bogotá, en la Carta de Punta del Este, y en el Acta Económica y Social de Río de Janeiro, en el Protocolo de Buenos Aires y en la Declaración de los Presidentes de América; y requiere, por otra, un nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos. La mayor parte de estas aspiraciones ha sido identificada y definida con precisión y presentada con claridad al resto del mundo. Su obtención hubiera permitido solucionar o evitar muchos de los problemas que han enfrentado aquellos países, así como sentar bases estables para la eficaz cooperación internacional.

7. Deben adoptarse medidas concretas y operativas, que se precisarán más adelante, conducentes a remover los obstáculos externos que se oponen al desarrollo acelerado de los países de América Latina.

Tales medidas deben inspirarse en los principios ya aceptados por las comunidades interamericana e internacional y que garantizan la independencia política y económica de los países interesados. Particularmente deben tenerse presentes los principios de igualdad jurídica de los Estados; de no intervención en los asuntos internos o externos de otros Estados mediante cualquier forma que atente contra la personalidad del Estado y los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen; del respeto a la validez de los tratados; del derecho soberano de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales; de que la cooperación económica no puede supeditarse a condiciones políticas o militares. Igualmente la norma de que ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado con el fin de obtener de éste

ventajas de cualquier naturaleza y, por el contrario, debe hacerse todo esfuerzo a fin de evitar la adopción de políticas, acciones y medidas que pongan en peligro el desenvolvimiento económico y social de otro Estado.

8. Los principios de solidaridad que inspiran las actividades de cooperación interamericana en el campo político y en el de la seguridad deben necesariamente aplicarse también al campo económico y social. Su no observancia en este ámbito puede perturbar la convivencia de los pueblos y poner en peligro la paz y la seguridad de las naciones.

9. La efectividad de las medidas que se han tomado y se tomen en el futuro depende en parte considerable de que los mecanismos de cooperación interamericana se adapten a los requerimientos políticos y económicos descritos y sean realmente operativos.

Será necesario que las organizaciones y organismos de cooperación dentro de los sistemas continental y mundial agilicen su acción y la reorienten hacia los objetivos centrales del desarrollo. Asimismo, esta acción debe fundarse en el cabal conocimiento de las realidades económicas y sociales de cada país y en el respeto a las decisiones y programas nacionales adoptados por cada Gobierno. La permanente evaluación de los programas y sus resultados es también requisito indispensable para lograr mayor eficacia en la cooperación.

10. Estos objetivos comunes deben ser complementados con la acción coordinada y eficaz de los países latinoamericanos en los distintos foros, instituciones y organismos internacionales de cooperación de que forman parte. De esta manera la acción solidaria de América Latina tendrá mayor gravitación mundial y conducirá al logro de los objetivos perseguidos.

## II

### PROPOSICIONES SOBRE MEDIDAS OPERATIVAS

11. Basados en estos planteamientos, principios y afirmaciones, los países latinoamericanos al proponer conjuntamente un diálogo con los Estados Unidos de América deciden transmitirle sus principales aspiraciones respecto del comercio internacional, transportes, financiamiento, inversiones e invisibles,

desarrollo científico y tecnológico, cooperación técnica y desarrollo social, con vista a lograr, a través de las acciones y negociaciones correspondientes, un avance sólido en la cooperación interamericana. En estas áreas creen necesario:

*A. Comercio*

12. Insistir en el cumplimiento efectivo de los compromisos sobre *statu quo*, tanto en lo que se refiere a productos básicos como a manufacturas y semimanufacturas. Reiterar la necesidad de que los mecanismos de consulta contemplados en la UNCTAD y en el GATT funcionen con anterioridad a la adopción de medidas que puedan significar un retroceso en el tratamiento a la importación de los productos latinoamericanos conforme a la Declaración de los Presidentes de América..

13. Seguir actuando a favor de la eliminación de gravámenes aduaneros y otros obstáculos no arancelarios (tales como normas y restricciones cuantitativas, de seguridad, sanitarias, etc.) que afectan el acceso y comercialización de los productos básicos. Negociar con Estados Unidos calendarios que conduzcan a la eliminación de tales restricciones en el mercado de dicho país para productos latinoamericanos de especial interés, identificando en forma conjunta la existencia de tales obstáculos. Activar la realización de una rueda de negociaciones especiales en el GATT para productos básicos que no fueron debidamente tratados en la última rueda de negociaciones.

14. Señalar la vital importancia del cumplimiento del calendario fijado en la II UNCTAD sobre acuerdos de productos básicos, que incorporen disposiciones que garanticen precios equitativos y remuneradores para las exportaciones latinoamericanas; el respeto de los compromisos establecidos en los acuerdos existentes; la formalización de nuevos acuerdos y ampliar, en cuanto sea necesario, su esfera de acción.

15. Revisar y requerir la modificación y no implantación de políticas de estímulo a producciones antieconómicas de productos básicos, que perjudiquen la venta de productos latinoamericanos en los mercados mundiales y una revisión periódica de dichas políticas.

16. Desarrollar esfuerzos conjuntos para la eliminación, en un plazo perentorio, de las preferencias discriminatorias que perjudican la colocación de productos básicos latinoamericanos en ciertos mercados de países desarrollados, sugiriendo la adopción de medidas o acciones que faciliten e induzcan a los países en desarrollo receptores de tales preferencias a su renuncia.
17. Demandar el efectivo funcionamiento de mecanismos de consulta en materia de colocación de excedentes y disposición de reservas, que operen respetando los principios generales ya aceptados en este campo, evitando asimismo las distorsiones en las corrientes comerciales latinoamericanas que originan los préstamos atados de la AID y la colocación desordenada de excedentes.
18. Revisar los sistemas bilaterales y multilaterales de asistencia alimentaria existentes, con el propósito de ampliar sustancialmente los programas multilaterales, sobre la base de los principios aprobados en la resolución 9/68 de la CECLA.
19. Reiterar la urgencia de que se ponga en vigor, en los plazos previstos y respetando el calendario de reuniones programadas, el sistema de preferencias generales, no recíprocas y no discriminatorias en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Dentro de ese esquema deberán contemplarse acciones que permitan a los países de menor desarrollo económico relativo el pleno usufructo de las ventajas que resulten del mismo.
20. Eliminar, de acuerdo con un calendario fijado conjuntamente, las restricciones a la importación de productos manufacturados y semimanufacturados que interesan a América Latina, en estrecha vinculación con el sistema de preferencias generales. En esta materia, dar especial atención al problema de la aplicación de cláusulas de escape, que requiere la adopción de criterios y mecanismos de consulta adecuados. Evitar en este contexto la aplicación de prácticas discriminatorias de cualquier índole.
21. Identificar conjuntamente sectores o ramas industriales en las cuales la adopción de medidas, en plazos adecuados, por los Estados Unidos, para modificar ciertas estructuras productivas, pueda contribuir a mejorar y ampliar el comercio en ese mercado de manufacturas y semimanufacturas de especial

interés para América Latina. El efecto de tales medidas sería revisado periódicamente.

22. Reforzar, ampliar y flexibilizar, a través de una mayor cooperación técnica y financiera, los mecanismos nacionales y regionales de promoción de exportaciones, sistematizando la información comercial latinoamericana y buscando la colaboración de los organismos oficiales y privados de los Estados Unidos, a fin de intensificar y diversificar las exportaciones latinoamericanas, facilitando asimismo los abastecimientos zonales con productos originarios del área.

23. Destacar la importancia del apoyo activo de los Estados Unidos a los planteamientos de Latinoamérica ante otras áreas, según lo acordado en la Declaración de los Presidentes de América. El cumplimiento de sus propios compromisos por los Estados Unidos, reforzará considerablemente el valor de dicho apoyo.

#### *B. Transportes*

24. Evitar al máximo posible que el incremento de costos operativos que produzcan fuera del área latinoamericana, se refleje en aumentos de los fletes marítimos que puedan incidir en exportaciones de particular interés para los países de América Latina.

25. Propiciar rebajas en los fletes marítimos en el comercio interamericano, cuando se produzca una reducción en los costos de operación para las embarcaciones en los puertos, sobre la base del mejoramiento efectivo de cada puerto y no de la productividad media de un conjunto de puertos.

26. Reconocer el derecho de los países latinoamericanos de adoptar medidas de fomento en favor de sus marinas mercantes nacionales y regionales. Tales medidas de apoyo siempre que se funden en una equitativa participación sobre las cargas que generen las respectivas corrientes comerciales, a nivel nacional o regional según corresponda, no se considerarán discriminatorias ni podrán dar lugar a decisiones que las anulen.

27. Ampliar la cooperación financiera y técnica interamericana, bilateral y multinacional, para la expansión y modernización de las marinas mercantes de



los países de América Latina y, de acuerdo con sus propios programas, el desarrollo de su industria naval y el mejoramiento de las instalaciones portuarias y otros elementos de la infraestructura del transporte en general.

*C. Financiamiento, inversiones e invisibles*

28. La cooperación financiera interamericana, que tiene carácter complementario del esfuerzo interno, deberá regirse por los siguientes criterios básicos:

- a) Constituir una transferencia real y otorgarse de acuerdo con las políticas y planes nacionales de desarrollo, ya que ello garantizará un volumen adecuado y sostenido de recursos financieros y el derecho del país receptor a fijar sus prioridades, mejorando la eficacia del financiamiento externo frente a situaciones que requieren un enfoque integral;
- b) Los países otorgantes y las entidades financieras internacionales deben basar su cooperación en criterios económicos y sociales, que respeten la concepción de desarrollo que tenga el país receptor;
- c) Es indispensable que la cooperación financiera externa no esté sujeta a condiciones que limiten la capacidad nacional para adoptar decisiones en el campo de las políticas económicas básicas del país receptor;
- d) Dispensar atención preferente a los países de menor desarrollo económico relativo del área;
- e) Deben suprimirse las disposiciones o criterios que ligan la utilización de préstamos a la adquisición de bienes y servicios en determinados países o desde determinados orígenes;
- f) Es imprescindible fortalecer una real multilateralización de la cooperación financiera externa. Los organismos financieros internacionales, en razón de su naturaleza multilateral, deben evitar que en sus decisiones influyan eventuales programas bilaterales entre países;

g) Es necesario crear mecanismos efectivos que permitan liberalizar el crédito externo, reducir las tasas de interés y ampliar el volumen y plazos de los créditos, tomando en cuenta circunstancias tales como el carácter plurianual de ciertos proyectos o programas. Proponer la creación de un Fondo de Nivelación de Intereses, cuyos recursos, así como los que requieran otros eventuales mecanismos, deberán provenir de aportes de organismos financieros internacionales y de países desarrollados;

h) Es conveniente una mayor participación de los organismos públicos en la canalización o utilización del financiamiento externo;

i) Se requiere adoptar providencias para que las condiciones del financiamiento externo no sean menos favorables para América Latina que para otras áreas del mundo en desarrollo.

29. Considerar indispensable la desvinculación total del financiamiento externo de elementos condicionantes, por sus múltiples efectos negativos en la economía de América Latina, tales como: la creación artificial de corrientes comerciales, inclusive las determinadas por la aplicación del criterio de la adicionalidad; el requerimiento de componente excesivo de gastos e inversiones locales, la creación de organismos superfluos, la eventual influencia indebida en decisiones internas, el uso forzoso de determinadas líneas navieras y la realización de adquisiciones sobre la base de listas de composición inadecuadas, que representan costos elevados y distorsionan el comercio de la región. Como posible solución transitoria se contempla la utilización de fondos de créditos de la AID u otros similares para compras en América Latina.

30. Destacar la necesidad de la reanudación del aporte financiero de los Estados Unidos a la Asociación Internacional de Fomento, y del apoyo a América Latina para que se facilite la utilización de sus créditos por todos los países de la región. modificando para tal fin los criterios de elegibilidad y evitando que su otorgamiento quede vinculado a determinadas condiciones.

31. Facilitar el acceso de los países latinoamericanos y sus organismos regionales y subregionales a los mercados de capitales de Estados Unidos,

mediante la disminución de sus costos y la mayor flexibilidad de los requisitos administrativos y de otra índole que lo dificultan.

32. Acrecentar las disponibilidades de fondos y mejorar la utilización de los mecanismos para el financiamiento de las exportaciones de América Latina, tomando en cuenta la necesidad de que tales créditos sean otorgados en términos y condiciones que permitan mantener y mejorar la capacidad de competencia de los productos latinoamericanos y su colocación en los mercados internacionales, incluso mediante la utilización de préstamos blandos, cuando ello dependa fundamentalmente de las condiciones financieras. En este sentido se considera importante la revisión de las condiciones de uso de los fondos del BID, de modo de ampliar los créditos de preembarque, prever la disponibilidad de financiamiento para exportaciones de manufacturas y semimanufacturas y no limitarlos al comercio entre países latinoamericanos.

33. Acordar que la inversión privada extranjera no debe considerarse como asistencia ni computarse como parte de la cooperación financiera para el desarrollo. La inversión extranjera privada, sujeta a las decisiones y prioridades nacionales, debe actuar en favor de la movilización de recursos internos, generar ingresos o evitar egresos de divisas, promover el ahorro y la investigación tecnológica nacional, representar un aporte tecnológico real y participar como factor complementario de la inversión nacional, de preferencia asociada a ésta, elementos que no siempre han estado presentes. Expresar la preocupación por la magnitud global de la corriente financiera externa que ella ha originado, así como por el excesivo uso de recursos financieros locales y el efecto de ciertos acuerdos de comercialización que perturban las condiciones de competencia en los mercados internos o externos y sus posibles efectos sobre el desarrollo económico de la región.

34. Expresar su interés en el aumento de la colaboración internacional en el financiamiento de proyectos multinacionales, y extenderla al de proyectos para impulsar la integración económica, que responda a decisiones de los órganos de integración dentro de su ámbito específico. Esa colaboración debe efectuarse de conformidad a lo expresado en la Declaración de los Presidentes de América.

35. Insistir en la necesidad de una mayor participación de América Latina en las discusiones sobre reforma del sistema monetario internacional, incluyendo aquellas que pudieran tener lugar fuera del ámbito del Fondo Monetario Internacional y particularmente dentro del llamado Grupo de los Diez. Se considera importante la pronta ratificación y activación de las disposiciones sobre Derechos Especiales de Giro y la búsqueda de mecanismos que permitan obtener en su oportunidad financiamiento adicional para el desarrollo.

36. Señalar la importancia de acrecentar el desplazamiento turístico hacia los países latinoamericanos, evitando la adopción de medidas que lo obstaculicen y apoyando con asistencia técnica y financiera el perfeccionamiento de los servicios en esta materia y el mejoramiento de la infraestructura turística.

37. Incluir en las revisiones anuales por países que se efectúan en el CIAP a todos los países que integran el sistema interamericano, a fin de examinar la ejecución de los compromisos contraídos, incluyendo aquellas políticas nacionales que pudieran incidir sobre el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

#### *D. Desarrollo Social*

38. Reiterar que:

- a) Su desarrollo económico debe conducir a una efectiva transformación social, cuyos objetivos básicos deben ser mejorar substancialmente las condiciones de vida de la población, particularmente en el medio rural, y hacer participar activamente a los grupos menos favorecidos o marginados en el proceso económico y social y en el pleno disfrute de sus beneficios;
- b) Las inversiones para el desarrollo social son una forma de elevar los niveles de vida de la población, un factor de gran importancia para el incremento de la productividad y una mejor distribución del ingreso y, por tanto, merecen una atención preferente tomando en cuenta la situación particular de cada país;
- c) Los objetivos contenidos en la Declaración de los Presidentes de América sobre el desarrollo social de América Latina sólo pueden tener completa y

pronta realización si se incrementa considerablemente la cooperación internacional, técnica y financiera para el desarrollo social, la que debe prestarse sobre la base de los programas y políticas de cada país y contemplando sus peculiaridades nacionales.

Para esos efectos la cooperación financiera debe otorgarse sin discriminación en condiciones especiales flexibles, por tanto deben ser utilizados con mayor intensidad mecanismos tales como el Fondo de Operaciones Especiales del BID, cuyos recursos deben ser acrecentados oportunamente.

#### *E. Cooperación técnica*

39. Afirmar que los siguientes principios deben ser observados en el campo de la cooperación técnica:

- a) La cooperación técnica debe ser labor conjunta de las partes interesadas. Su volumen, modalidad y forma de coordinación deben adecuarse a los objetivos nacionales de cada país, de acuerdo con lo que establezcan sus planes de desarrollo económico y social;
- b) La cooperación técnica debe canalizarse a través de los organismos nacionales de coordinación de cada país y en su caso de los organismos regionales o subregionales;
- c) La cooperación técnica debe dirigirse al apoyo y complementación de los programas nacionales de cada país y organismos encargados de su ejecución y no a la sustitución de los mismos;
- d) La cooperación técnica multilateral debe ser reforzada y substancialmente incrementada;
- e) Emplear, en lo posible, en los programas de cooperación técnica a expertos latinoamericanos;
- f) La cooperación técnica no debe disminuir a medida que los países de América Latina alcancen etapas más avanzadas y complejas de su crecimiento, sino ser adaptada a las nuevas condiciones del proceso de desarrollo;

g) Atendiendo a las necesidades y responsabilidades que plantea el proceso de desarrollo nacional y regional, la cooperación técnica debe concederse fundamentalmente en condiciones no reembolsables.

*F. Desarrollo científico y tecnológico*

40. Para el cumplimiento de sus programas de desarrollo económico y social, los países de América Latina reconocen que es necesario impulsar vigorosamente un proceso de desarrollo científico y tecnológico, basado en el máximo esfuerzo interno y complementado con la cooperación internacional. En este sentido, los países de América Latina adoptarán una acción concertada, mediante un programa amplio de cooperación científica y tecnológica que requiere la concurrencia de la cooperación internacional y especialmente de Estados Unidos.

41. Es imprescindible dar pleno cumplimiento al Programa de Acción acordado por los Presidentes de América, relativos a Ciencia y Tecnología. Por ello y teniendo presente que el desarrollo científico y tecnológico exige recursos de un orden de magnitud muy superior a los que se invierten actualmente en el plano nacional y en el regional, resulta necesario disponer de fondos especiales dedicados a tal desarrollo, los cuales deberían otorgarse sin compromiso de retorno.

Con base en la complementación de esfuerzos que se mencionan, los Estados Unidos de América deberían:

42. Apoyar a los países latinoamericanos en materia de ciencia y tecnología canalizando su cooperación en función de las metas y prioridades fijadas por éstos y a través de los organismos nacionales y regionales que correspondan.

43. Adoptar métodos adecuados para mejorar la transferencia de tecnología hacia la región. En tal sentido deberían:

- a) Contribuir al mejoramiento de la información científica y tecnológica, mediante la capacitación de expertos y ayuda para la instalación de centros nacionales de información, los que permitirían la creación de un mecanismo regional de información científica y técnica, incluyendo la relativa a patentes, marcas, licencias, etc.;

b) Intensificar la ayuda para mejorar la infraestructura científico-tecnológica de la región a través de, entre otras, las siguientes medidas: aumentar el intercambio de científicos; promover programas en cooperación de investigación sobre problemas importantes para América Latina; reforzar y complementar la base física necesaria para las investigaciones científicas y tecnológicas.

44. Mejorar la transferencia de la ciencia y la tecnología entre los países de América Latina, para lo cual debería:

- a) Incrementar sustancialmente su apoyo financiero a los proyectos multinacionales del Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico;
- b) Apoyar los esfuerzos de cooperación entre países latinoamericanos en relación a enseñanza e investigación, tanto entre organizaciones estatales como privadas o universitarias.

45. Contribuir a los esfuerzos de los países de América Latina para acelerar la creación de ciencia y tecnología propias, para lo cual debería:

- a) Estimular la realización de investigaciones en los países latinoamericanos, por las empresas estadounidenses que tienen filiales o subsidiarias en ellos, utilizando la capacidad científica y tecnológica nacional o regional.
- b) Estudiar en el marco de los programas latinoamericanos nacionales o regionales, la realización en América Latina de ciertos programas específicos de investigación científica y tecnológica de interés para la región, que actualmente realizan en Estados Unidos de América entidades estatales o paraestatales de este país;
- c) Apoyar los programas nacionales de fomento elaborados por los países de América Latina para estimular el desarrollo científico y tecnológico;
- d) Apoyar los esfuerzos nacionales tendientes a integrar la acción de los sectores empresarial, gubernamental, así como universitario y de investigación tecnológica a fin de incrementar la capacidad de innovación.

46. Es necesario también acordar entre los países de América Latina y los Estados Unidos de América una acción conjunta internacional, para favorecer el desarrollo científico y tecnológico de la región. En tal sentido, los Estados Unidos de América deberían:

- a) Colaborar en la revisión de las convenciones internacionales vigentes sobre patentes, con el propósito de mejorar para los países en desarrollo las condiciones de acceso a los conocimientos y procesos industriales y eliminar prácticas restrictivas, permitiendo de ese modo, el empleo más eficaz de los beneficios de la ciencia y la tecnología amparados por dichos instrumentos, así como la rápida y efectiva utilización industrial en sus territorios. La colaboración de los Estados Unidos de América en esta materia, debe comprender facilidades para un acceso más amplio, asegurando un trato equitativo y no discriminatorio a los procesos industriales sujetos a licencias y a contratos de servicios técnicos. Para ello, es necesario promover en forma urgente un estudio conjunto de los problemas relativos a la transferencia y absorción de tecnología, vinculados a la institución de la patente;
- b) Propugnar junto con los países de América Latina que las instituciones financieras internacionales y los organismos de crédito de los países desarrollados, les conceden créditos en condiciones ventajosas, para la investigación científica y tecnológica, en el marco de las prioridades nacionales;
- c) Propugnar asimismo que en los financiamientos de proyectos de desarrollo se incluyan siempre fondos para las investigaciones que ellos requieran, utilizando la capacidad científica y tecnológica de los países de la región;
- d) Prestar su apoyo a la celebración (con urgencia) de una conferencia sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo latinoamericano.



**Documento Nº 6:****MERCADO COMUN LATINOAMERICANO,  
POR EDUARDO FREI MONTALVA**

La idea de un mercado común entre los países de América Latina se está abriendo camino con extraordinaria rapidez, como ha quedado de manifiesto en la reciente reunión de Delegados de los Bancos Centrales.

Hace tres o cuatro años, esta idea parecía utópica y cuando, hace dos, los Partidos Demócrata Cristianos de este Hemisferio se reunieron en el Congreso de Sao Paulo, e hicieron de este problema el tema central de su reunión, parecían más soñadores que políticos, pues era la Primera Conferencia Internacional de Partidos Políticos que se consagraban a esta materia. Y por supuesto, no faltó quien se burlara de su empeño.

Es lo que ocurre siempre. Estas ideas que vienen a romper el duro cráneo de los llamados “realistas” tienen un difícil camino, porque estos “realistas” no son muchas veces sino repetidores de lugares comunes, representativos de ideas que fueron vivas hace un siglo, pero que al presente carecen de toda sustancia.

Y no podía ocurrir de otra manera. La prodigiosa expansión de EE.UU. es el resultado de la integración de 48 Estados. La URSS es la unión de 36 repúblicas socialistas, que constituyen una federación de Estados y un mercado común.

Los pueblos de Europa Occidental sintieron tan vitalmente este problema que formaron una Unión de Pagos; después una Comunidad del Acero y del Carbón para continuar con el Euratom (o sea, comunidad del átomo) para llegar al Mercado Común en pleno desarrollo, y hasta los que han llamado la Comunidad de los Cerebros.

Dentro de estas grandes agrupaciones hay otras integraciones no menos importantes como el Benelux (unión de Bélgica, Holanda, Luxemburgo) y la integración que forman las naciones escandinavas, Suecia, Noruega y Dinamarca.

Pero no sólo tenemos estos ejemplos.

Vemos a los árabes realizando el mismo camino y aparecen sus primeros atisbos en África del Sur.

Por otra parte, China, con sus seiscientos millones, e India con más de trescientos, constituyen por sí solas integraciones en mercados muy extensos.

Resulta pues, no sólo suicida, sino una manifestación de ceguera y pequeñez política, el que las naciones de América Latina no hayan sido capaces de comprender esta realidad y continúen desarrollándose como tan gráficamente lo dijera Prebisch, el Director de la CEPAL, en “veinte compartimentos aislados sin las ventajas de la especialización y de la producción en masa”.

En Centro América, tanto los gobiernos como los pueblos están convirtiendo en una idea fuerza, esta aspiración unitaria.

Felizmente, bastante al margen de las esferas gubernativas, que han aparecido tan miopes, se están produciendo hechos que nos permiten ser más optimistas.

Las reuniones y conferencias preparatorias de la CEPAL y los estudios que ha realizado, han permitido avanzar de una manera positiva. La actual reunión de Delegados de los Bancos Centrales marca una etapa en que podemos hablar ya de pasos concretos y muy reales.

Las expresiones de Raúl Prebisch proponiendo la Unión Monetaria Latinoamericana, nos parecen de un trascendental valor. Como dijera, un mercado común permitiría la expansión económica, la reducción de los costos, la especialización y el incremento del intercambio y permitiría un desarrollo dinámico de nuestras economías, lo que constituiría una condición vital para que no caigamos en una mayor pobreza y frustración.

Para ello es un paso importantísimo “una unión de pagos basada en el principio del equilibrio multilateral de un país respecto del conjunto de los demás”.

Dentro de estos conceptos es indispensable que estos países reduzcan sus barreras aduaneras y se acuerden privilegios especiales entre ellos, al igual que está ocurriendo en otras regiones del mundo.

Esto permitiría a cada uno la adecuada especialización en conformidad a sus recursos, sin que ninguno pretenda reducir a unos, a ser productores de

materias primas y dedicarse otro a industrializarlos para entregar productos terminados.

Termina Prebisch diciendo: “El equilibrio en el comercio interlatinoamericano es sólo una parte de un problema más vasto, el equilibrio dinámico de nuestros países con el resto del mundo”.

“La tendencia persistente al desequilibrio que el desarrollo económico trae consigo, tendencia ciertamente agudizada por la inflación, no podrá corregirse con simples medidas monetarias, ni con fórmulas abstractas de convertibilidad, sino con cambios estructurales de la economía, en los cuales la industrialización tiene un papel principalísimo tanto para satisfacer las necesidades internas, como para dar materia a nuevas exportaciones.”.

Sin duda que el Director de la CEPAL toca con estas palabras el punto central de esta América Latina que sufre males comunes: desarrollo desequilibrado, mercados pequeños, altos costos, desequilibrio en los términos del intercambio del comercio exterior, inestabilidad a causa de economías monopductoras de materias primas de precios fluctuantes, inflación, presiones sociales, débil capitalización.

Chile, entre todas estas naciones, es tal vez la que conoce estos problemas de una manera más aguda, salvo el caso de Bolivia y Paraguay.

Las causas no son superficiales: tocan, como dice Prebisch, a las estructuras profundas.

Por eso el remedio no se encontrará sólo en las buenas intenciones; en buscar gente “honrada”, de “buen juicio” y “patriota”, ni en ese término vago que puede decir mucho o nada: “dar confianza”. La “confianza” puede bajar unos cuantos puntos el dólar, por unos cuantos días, para volver a su nivel. El proceso en sí no depende de esos factores que sólo son condiciones para abordar el problema.

Es indudable que en cualquier régimen y en cualquier circunstancia se requiere en el gobierno de gente “honrada”, “patriota”, y que “inspire confianza”. Lo importante es cuando se la tiene. ¿Qué es lo que se va a hacer? ¿Cómo y en qué forma y con qué objetivos? Y es indudable que en medio de la “chachara” noticiosa es necesario definir estos objetivos profundos para saber si nuestros problemas se abordan o no.

Y una de las vías inescapables será esta del Mercado Común que obligará a revisar nuestras estructuras y nos permitirá mirar los problemas, no sólo con “buenas intenciones”, sino en la verdadera dimensión que les están dando los acontecimientos del mundo y de nuestro propio continente.

**Documento Nº 7:****INTEGRACION LATINOAMERICANA****Discurso del Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Montalva en el banquete de recepción que el Presidente De Gaulle le ofreció en el Palacio del Eliseo, 7 de julio de 1965**

Yo sé que no tengo otros títulos que traer sino la limpia historia de una nación, la más lejana, que se extiende en más de 4.500 kilómetros sobre el Océano Pacífico, y que se prolonga a través de desiertos, valles, lagos y bosques que descansan en las laderas de los Andes, hasta los confines de la Antártica.

Aquí, en esta tierra, todo es dulce y armonioso. Allá abundan los contrastes abismales.

Sin embargo, hay algo que une a mi tierra y a mi pueblo tan joven, con esta antigua nación; es el amor a la libertad, aunque llegue a lo excesivo; es la renovación constante de las instituciones jurídicas que la ordenan; es el sentido del equilibrio en el juicio y en la acción; es, sobre todo una altiva afirmación de su independencia; es la admiración por la inteligencia y el respeto profundo por la dignidad de la persona humana.

Francia, con su universal magisterio, nos enseñó muchas de estas ideas.

Desde jóvenes supimos ver la riqueza variada e inextinguible de su genio en todas las formas de la creación humana.

Permitídmeme, señor Presidente, deciros algo casi personal. Muchos allá tan lejos aprendimos a saber qué fuerza y vigor hay en Corneille y qué elegancia en Racine; muchos, los que seguimos desde lejos a Pascal, cuando ascendía a las cumbres o a Montaigne cuando razonaba tan exquisitamente, y –por qué no decirlo–, cuantos niños soñaron con el valor de los Mosqueteros; cuantos siguieron a Péguy en sus peregrinaciones a Chartres y cómo un gran movimiento de nuestra juventud miró a Maritain como su maestro.

Por todo esto siento orgullo de ser el primer Presidente que llega en visita oficial a Francia en representación de Chile, cuyo Parlamento es uno de los más antiguos del mundo, pues a través de 150 años de elecciones libres y de vida nunca interrumpida, desmiente esa imagen tan simplista de

Latinoamérica, de la cual con prontitud se recoge cualquier información sobre sus convulsiones superficiales, pero no siempre se comprende la vida profunda y a veces dramática de sus pueblos.

No sería extraño que alguien se preguntara qué palabras puede decir una nación pequeña en esta hora del mundo en que parecen sólo contar el número y la fuerza. Pero, sin querer formular ninguna comparación, que sería imposible, es alentador pensar que Atenas dispuso de un minúsculo territorio y de una población que jamás sobrepasó los 450.000 habitantes, y que de la Judea, pobre y sometida, nació un mensaje que ha hecho por la humanidad más que toda la acción de poderosas naciones inmovilizadas a veces por el peso de sus propias fuerzas, y otros pueblos pequeños de Europa están mostrando perfecta organización y altos niveles de vida.

Por lo demás, hablo ante un Presidente que demostró cómo un hombre solo, cuando tiene una idea y un valor para sostenerla, puede torcer el curso de la historia.

Nosotros tenemos un destino como nación, pero lo concebimos en el cuadro de una integración latinoamericana que ya no es sólo el mandato de la geografía y de la tradición, estimulado por el ejemplo de otros continentes, y en especial de Europa, sino la condición inescapable para conquistar las fronteras más avanzadas del pensamiento creador y del desarrollo económico y social.

Estamos convencidos de que en nuestros pueblos existe un vasto movimiento popular, cuya expresión nadie sería capaz de detener. Son millones los campesinos sin tierras; los niños sin alfabeto; las familias sin casa. Y como contraste, junto al barrio miserable, urbes espléndidas; junto a la más moderna ciudad universitaria, la escuela pobre; junto a la técnica más adelantada, la ignorancia total.

Pero hay un factor común y dinámico; todos quieren un cambio que transforme rápidamente sus actuales condiciones de vida. Sabemos que vivimos en un continente con reservas inagotables de suelo, de agua, de toda especie de riquezas naturales.

Sabemos, y lo hemos probado, que tenemos capacidad para llegar donde otros ya han llegado.

Poner una compuerta a este extenso mar humano que ya está en marcha, sería no sólo injusto sino insensato.

Yo creo que el deber que se nos impone no es contener la marea: es ayudarla a subir, canalizar su expresión, liberar los enormes recursos creadores que ella empuja.

Naturalmente que esta empresa, como todas las grandes aventuras humanas, significa riesgos. Esta coyuntura exige una dirección política y humana, al nivel del desafío histórico. Mas, si por desgracia, el terror o la incomprensión hicieran predominar un concepto policial del Estado para conservar un orden aparente y caduco, América Latina estaría perdida para la libertad, para la democracia y, al final, para aquellos valores verdaderos y permanentes que constituyen la esencia del mensaje occidental y cristiano como aporte a la comunidad mundial.

Sin embargo, yo tengo, en medio de tantas ansiedades, una visión profundamente optimista.

En nuestro continente, más allá de la inestabilidad política de algunas regiones que enturbian la visión, hay factores que abren las más sólidas perspectivas. Son países que conquistaron hace más de un siglo y medio su independencia: existen las bases para un acelerado desarrollo económico; hay unidad en el idioma; una fuerte clase media está consolidándose; hay importantes y numerosos núcleos universitarios e industriales, se inician diversas reformas agrarias, la renta por habitante en varios países supera los cuatrocientos, quinientos o más dólares.

Yo no puedo hablar sino por mi propio país, que no es el más rico, ni el más poblado, ni el más extenso.

Pero allá en un extremo de América Latina, y como un caso digno de destacarse en el mundo en desarrollo, se ha producido de una manera clara, legal y pacífica, una decisión popular indiscutible a favor de un régimen de inspiración humanista que significa un sistema de solidaridad nacional efectiva, dentro de la libertad y de las prácticas democráticas.

Esta decisión es el principio de un proceso realmente revolucionario. Ella interrumpió bruscamente el esquema que algunos suponen fatal en los países menos desarrollados, según el cual, para ellos, hay sólo dos alternativas: la

revolución marxista-leninista o la defensa armada de un orden capitalista tradicional. Olvidan los que así piensan, por una parte, los principios que han formado la esencia de nuestra antigua civilización y, por la otra, que no se pueden aplicar de una manera forzada a nuestras sociedades moldes que pueden ser satisfactorios para otras de muy distintas condiciones. Estas fórmulas se han manifestado insuficientemente para responder a los inquietantes problemas que nos afectan.

Es esa interrupción del dilema a que se ha pretendido abocarnos, la que nos ha hecho responder con lo que nosotros llamamos “Revolución en Libertad”. Creemos que por ella el pueblo de Chile, con su madurez política, ha adoptado firmemente el camino de una profunda y rápida transformación de sus instituciones, de un acelerado proceso de desarrollo económico y de un cambio social destinado a integrar plenamente a todos los sectores de nuestra comunidad en la vida cultural, económica y política de la nación.

Es esto lo que significamos y estamos resueltos a seguir hasta el fin.

Pero este camino y este esfuerzo nuestro, que en diversas formas también se intenta en otras de nuestras naciones, requiere una amplia comprensión de aquellos países que han logrado un alto nivel de desarrollo, no sólo económico sino humano, y que, naturalmente, tienen junto al poder, la riqueza y la cultura, responsabilidades inherentes e irrenunciables, porque en ello –quieranlo o no- está comprendido su propio progreso o su propio poder.

Y si esta responsabilidad se extiende a toda la comunidad mundial –ya que el mundo tiende inevitablemente hacia su unidad- hay obligaciones más específicas y más próximas.

Yo me pregunto cómo podría Europa excusarse de ellas con relación a nuestro hemisferio.

No creo que exista otro continente que le sea, espiritual y humanamente más próximo.

Fue Europa quien descubrió y civilizó esas tierras. Somos sus hijos en el sentido más literal. Son sus creencias, sus instituciones, su arte, su técnica, la que nos formó y, en gran medida, nos inspira y nos alienta. Es allí donde existen las condiciones humanas y económicas más próximas para lo que se ha llamado el despegue económico.



Necesitamos sus capitales, su espíritu de empresa, su cooperación activa, su presencia comprometida y dinámica.

Si Europa viera desaparecer América Latina como un factor histórico dentro del cuadro de valores esenciales que son comunes, sería ocasión de preguntar ahora dónde podría defenderlos y qué cambios se operarían en el cuadro mundial.

Para que esta misión histórica se realice, se requiere, en primer término, que nuestros pueblos tengan conciencia que ninguna ayuda externa pueda reemplazar su propio esfuerzo y que las grandes naciones comprendan que deben respetar la autonomía de sus propias decisiones, porque no se trata de construir un mundo uniforme, sino recordar la variada riqueza humana y porque ninguna empresa histórica tiene valor si no surge desde el interior mismo de esas sociedades.

En segundo término, es imprescindible que un sentido humano y universal de la justicia fije las relaciones internacionales. El gran peligro en el mundo de hoy es que la diferencia creciente de poder y de conocimiento establezca diferencias cada vez más hondas entre las naciones y conduzca a un sistema de comercio internacional que acentúe la separación entre unos pocos a expensas del atraso y pobreza de extensas regiones humanas. Ningún tipo de ayuda podrá corregir estas diferencias que se acentúan en la actual estructura de las relaciones económicas en la comunidad mundial.

Para que todo esto sea posible, el plazo es breve. Hay que derrotar a tiempo la miseria y darle a las grandes mayorías postergadas la posibilidad real de vivir con dignidad y alcanzar las ventajas que significa la poderosa revolución científico-técnica.

Esos son los conceptos que han predominado en Chile y ese es nuestro objetivo al afirmarlos.

¡Que inmenso campo de acción! ¡Que nobles y abiertas perspectivas! ¡Que inmenso error sería ignorar esta misión histórica, o realizarla con tal lentitud y mezquindad, que resultara tardía o inútil!

Nosotros formamos parte de un sistema interamericano, el cual tiene grandes imperfecciones, pero al cual no queremos destruir, sino mejorar. Necesitamos una verdadera integración entre los pueblos de América Latina y

una verdadera asociación con los Estados Unidos, que haga posible una cooperación leal y auténtica.

Pero así como nos proponemos realizar esa integración, queremos vincularnos con todo el mundo. Dentro de estos propósitos sabemos cuán irremplazable, cuán decisiva, cuán evidente es la presencia de Europa, y señaladamente de Francia.

Usted, señor Presidente, así lo ha comprendido.

Su visita a América Latina y a Chile, constituyó un acontecimiento trascendental. Usted con su autoridad, Francia con su prestigio y poder, tienen ahora una palabra que decir, una acción que realizar.

El hecho que usted hoy nos reciba con tanto honor en el corazón de París, que es como la casa de todos los que aman la libertad y la belleza, lo está demostrando.

**Documento Nº 8:****LA SEGUNDA REVOLUCION LATINOAMERICANA,  
POR EDUARDO FREI MONTALVA**

América Latina es una expresión que cubre muchas realidades diferentes dentro de cierto cauce común. Hay por lo menos cuatro Américas Latinas: el Brasil, que por sí sólo es un mundo; México y Centro América, que a veces parece más lejana para un hombre del sur que la propia Europa; el mundo andino y Argentina.

Pero a pesar de estas diferencias, que son importantes de considerar, América Latina presenta rasgos comunes no sólo en cuanto a su origen, geografía y expresión, sino en cuanto a su estructura profunda.

No cabe duda de que se define como un continente joven, idea que puede parecer obvia, pero que no se profundiza suficientemente para apreciar sus rasgos consecuenciales. Tal vez entre los muchos estudios que se han hecho faltan algunos ecológicos y sociológicos profundos sobre este punto específico.

Las viejas civilizaciones tienen demasiados valores que defender y un *statu quo* muy arraigado. Temen la aventura y el cambio. Son, con los años, prudentes, y cuidan sus tesoros acumulados. Los pueblos jóvenes, a la inversa, no lo son, y pueden, como en los versos de Kipling “concebir un anhelo”. Son inestables y apasionados. Se forjan ilusiones y, más libres de amarras con el pasado y sus raíces, quieren ver en los hechos lo que han leído en los libros; y no siempre son racionales en sus reacciones.

Asimismo este es un continente de paradojas que contribuyen a esa inestabilidad sustancial.

Contraste de la ciudad ultramoderna y el campo feudal; del centro universitario de alta calidad con el analfabetismo y la carencia de oportunidades para extensos sectores juveniles; de la riqueza desmedida y la miseria; de la existencia de grupos de hábitos refinados frente a quienes viven en las formas más primitivas y a veces brutales; de la industria automatizada frente al desempleo y subempleo en capas extensas de la población.

Estos desequilibrios son también visibles entre los recursos no utilizados y la pobreza, y a veces la extrema miseria de grandes sectores humanos; entre

formas democráticas y la falta de verdadera organización, movilidad social y representatividad.

Algunos de estos rasgos, propios en general de países carentes de desarrollo, no autorizan, sin embargo, para involucrar a América Latina de una manera superficial y precipitada en el cuadro más genérico del subdesarrollo, porque el hemisferio presenta también características peculiares que sería grave error desconocer para una evaluación de su realidad.

En este Hemisferio Sur son varios los países que están al borde del despegue o con rentas nacionales que bien distribuidas harían posible lo que habitualmente se designa como una sociedad de consumo de masas. La posibilidad de un rápido desarrollo económico es real ya que existen las condiciones sustanciales para lograrlo.

A estos elementos se agregan otros que no son menos importantes de subrayar.

### ***Nuevos elementos que provocan cambio***

A la juventud, digamos histórica, del continente, se agrega lo que podríamos llamar su juventud biológica. Cerca de los dos tercios de la población tiene menos de 25 años, hecho que no se aprecia en su real magnitud. Esta juventud está profundamente influida por una mentalidad crítica, que por lo demás es un hecho universal, del cual no escapan por cierto los Estados Unidos, ya que muchas veces es en su propio seno donde están apareciendo las formas más originales y radicales de la crítica y la protesta.

Esta juventud, por el peso de su propia presencia y número, quiere ocupar un lugar en sus respectivos países, y por primera se siente partícipe muy directamente de movimientos con repercusión mundial. Tal vez éste sea el fenómeno más característico de este hemisferio. El centro, ya no sólo de las ideas, sino del proceso de cambios, no está en el sindicato o en la base obrera, ni siquiera a veces en los partidos de la izquierda tradicional, como era clásico. Está en las universidades y centros estudiantiles que han asumido el papel de vanguardia.

Reciben ellos del mundo comunista, a través de la teoría marxista, un instrumento técnico y dialéctico para su lucha, especialmente atrayente en las sociedades subdesarrolladas.

Simultáneamente ese mundo aparece disciplinado y monolítico, ya que no acepta internamente ninguna forma de crítica o protesta al sistema. A la inversa, los países del mundo libre no ofrecen con la misma atracción un modelo de desarrollo para estas naciones, y en cambio muestran los ejemplos de la rebelión de sus propias juventudes y una gran variedad y originalidad en las formas de pensamiento y acción destinados a destruirlos.

Pero si en su país de origen su influencia está reducida por la solidez del cuerpo social, trasplantadas sus ideas a estas tierras adquieren proporciones explosivas.

Coincide este proceso con la modificación profunda de valores e instituciones que hasta ayer eran consideradas inmutables.

El primero de ellos es la familia, que en la sociedad latinoamericana ha tenido una connotación diversa y de mayor proyección social que en el Norte, ya sea por su conformación más patriarcal, su raíz rural y las costumbres que imponía un núcleo muy extenso y ramificado. Todo esto está cambiando bruscamente debido a la rápida urbanización y el empleo de la mujer, que aminora el cuidado y control de los hijos, que era característico en estas sociedades. Los modernos planes educacionales les dan a las nuevas generaciones conocimientos que los padres ignoraban, pues eran normalmente analfabetos o apenas sabían leer y escribir, lo que se ha traducido en un cambio en la relación y una pérdida del respeto y por lo tanto de la autoridad y control de la familia.

Igual ocurre en los otros grupos sociales, donde la contradicción se opera por crisis intelectuales y morales, o por problemas acumulados que hacen difícil la comunicación entre las generaciones.

El proceso de urbanización ha contribuido a dislocar las bases de una sociedad hasta ahora rural, con todo lo que ello significa en el plano humano, social y económico, para ir a incrementar el oscuro cinturón marginal de las ciudades que crecen vertiginosamente. Todo esto agravado por el explosivo

crecimiento de la población, con tasas que hacen más agudos los problemas principalmente de vivienda, educación, salud y empleo.

En estas condiciones el impacto de las comunicaciones es mayor, pues actúa sobre un medio especialmente receptivo a sus estímulos.

Las sociedades más antiguas y de alto desarrollo, con un anclaje cultural más hondo, con una institucionalidad más arraigada, con mayor experiencia, son menos influenciables por la propaganda. Además, no podemos olvidar que en cuanto a niveles de vida, son ellos el término de comparación y es su ejemplo el que despierta lógicas ambiciones en los pueblos no desarrollados, que pueden constatar visualmente lo que otros tienen y de lo que ellos carecen.

Los que están aún en un grado extremo de subdesarrollo o vienen recién constituyéndose como Estados, no reciben este impacto de una manera tan directa y vital como las sociedades colocadas a medio camino, conscientes de sus deficiencias y de la posibilidad de un cambio rápido. Este efecto de las comunicaciones se acentúa con lo que podríamos llamar el proceso de concientización, al cual contribuyen no sólo las fuerzas políticas que tradicionalmente han impulsado el cambio social sino prácticamente todas las fuerzas sociales que han llegado a la convicción, ya sea sentida o impuesta, de que las actuales estructuras ya no son operantes.

### ***Nueva posición de la Iglesia***

Constituye también un elemento de considerable influencia las transformaciones que se han operado en el seno de la Iglesia Católica, que durante el siglo pasado y la primera mitad de éste constituía no sólo un poder conservador, sino, más que eso, era un pilar o sostén del orden establecido en cuanto a valores intelectuales, conceptos sociales, creencias y costumbres aceptadas.

En el recuento de los factores que han modificado sustancialmente la fisonomía del continente no puede ignorarse la posición de la Iglesia. Ella era sin duda un punto sólido de referencia no sólo para los creyentes sino también para los no creyentes que, aunque a veces la combatieran, contaban con su

firmeza y estabilidad, incluso como una salvaguardia para sus propias aventuras.

Hoy la Iglesia Católica no sólo es impulsora de los cambios, sino que en su seno surgen planteamientos muchas veces extremos como para borrar su imagen perfilada por siglos. Algunos sectores del clero han sido sacudidos muy profundamente por este proceso que para ellos se ha transformado en verdadera crisis de conciencia y de su propia vocación personal. Eso ha derivado en muchos de ellos a una toma de posiciones en el plano político y social, al cual aportan un testimonio moral, sin mucha consideración de la realidad o de las exigencias técnicas que requiere el desarrollo de estas sociedades para derrotar la miseria. A muchos de ellos se podría aplicar la famosa condenación de Lenin respecto del izquierdismo “como enfermedad infantil del comunismo”.

En todo caso, más allá de algunas desviaciones, esta profunda revisión que se opera en el seno de la Iglesia y que alcanza a sus creencias, dogmas y liturgia, será seguramente positiva para este hemisferio, por cuanto en vez de ser un dique para conservar un estatus inadecuado es un motor para transformarlo, resguardando, al mismo tiempo valores morales inapreciables. Pero sin duda a corto plazo la gran masa que descansaba en este pilar de seguridad se encuentra momentáneamente como perdida y a la deriva; mientras, como diría Berdaieff, “el flujo crece y nos arrastra”.

### ***Una segunda revolución***

La verdad es que es otra la dimensión de la circunstancia histórica que vivimos. A nuestro juicio, una segunda Revolución.

La primera y gran revolución fue la de la Independencia en el período 1810-1830. En cierta manera ella fue una revolución frustrada. Obtuvo una parte de su objetivo: la Independencia política y la soberanía nacional, pero no la segunda, que era crear un camino propio para estos pueblos.

La Independencia norteamericana no sólo fue un corte de cordón umbilical que unía las colonias a la metrópoli, sino el nacimiento de una nación consciente de un nuevo mensaje, de una nueva forma de vida, con una inspiración religiosa, que fue seguida desde el exterior con admiración

mesiánica. La unidad les dio fuerza y sentido universal, y en el interior la conquista y el dominio del continente; a través de la carrera hacia el oeste llenó su vida en el siglo XIX para surgir como potencia mundial en el siglo XX.

En el Hemisferio Sur no hubo unidad, sino, lo que es peor, desunión, rivalidades y guerras. No hubo mensaje ni conquista del interland, sino una civilización del litoral. Sólo hubo una separación. Pero al separarse, todo subsistió: la estructura agraria, la económica, y a pesar de que se cambió el gobierno en cuanto a su sentido real, se mantuvo la misma estructura social y política. El único hecho definitivo fue que esas estructuras en cierta medida, perdido el control que ejercía la metrópolis, se hicieron más rígidas.

Por eso inevitablemente la crisis política casi permanente en que ha vivido América Latina debía alguna vez tener un desenlace, y no es por tanto aventurado pensar que estamos asistiendo a él.

Pero estas crisis periódicas, que en algunos países han llegado a extremos increíbles y que han formado ante el mundo una imagen caricaturesca de lo que ocurría, no ha sido sino las manifestaciones externas de una enfermedad crónica y grave. Pueblos que se sentían sin destino; grupos sociales dominantes, sin arraigo en la vida real, defendiendo sus privilegios en sociedades erradas dominadas por el prejuicio y la explotación, llevando una falsa vida importada desde Europa o Norteamérica. La clase media era casi inexistente, y las grandes masas agrarias carecían de todo porvenir. Así se han constituido muchas democracias formales, sin verdadera representatividad, cada cierto tiempo salvadas de su debilidad por golpes militares que han impuesto una imagen de orden frente a la amenaza del caos.

Muy pocas han sido las unidades nacionales que han podido mantener una marcha más o menos organizada en este vasto y caótico proceso. Pero ha llegado el momento en el tiempo histórico en que entramos a una liquidación final.

Hace diez años cuando se habló de Alianza para el Progreso, se dijo que si no había oportunamente una revolución pacífica se produciría una revolución violenta. Estamos asistiendo a ella o su amenaza se ha hecho evidente aun para los más ciegos.



La larga acumulación de estos factores encuentra su plena validez en la actual coyuntura. Por eso ya no actúan las soluciones que hasta hace poco tiempo parecían las clásicamente operantes.

Las grandes mayorías agrarias, la crisis de la organización industrial, la aparición de una clase media cada vez más amplia, el nuevo proletariado industrial y su organización sindical, las juventudes y los nuevos grupos integrados por los tecnócratas, las comunicaciones, todo, en fin, dibuja un nuevo cuadro; y hasta las dictaduras militares que en ciertos países eran tradicionalmente el amparo de las clases dominantes, se transforman en izquierdas nacionalistas o en duros regímenes desarrollistas.

Podemos decir que América Latina asiste, pues, a su segunda revolución para buscar su independencia real, humana y económica. Humana en cuanto a la totalidad de los pueblos que participan en el proceso de cambios, y económica en cuanto busca construir su propia forma de vida libre de toda influencia colonialista o imperialista.

De ahí que se la sienta sacudida en sus cimientos y que mientras algunos países intentan nuevas fórmulas, otros rigidizan el poder para contener la ola sin dejar simultáneamente de aplicar nuevas técnicas en la acción del Estado, y otros ven ya venir en forma casi ineluctable la crisis.

### ***Las perspectivas del cambio***

Lo pero que pudiera ocurrir sería que esa agitación tan honda y extensa sólo produjera, como en el pasado, anarquía e incertidumbre.

Podría decirse que este continente es como el personaje en busca de autor. Dentro de su rica floración en toda clase de manifestaciones de la inteligencia, pareciera que no se le hubiera concedido el genio de la creación política, y que en medio de sus ciudades brillantes, sus novelistas geniales, su prontitud para comprender, hubiera como una parálisis para descubrir fórmulas que le den un curso ordenado, imaginativo y creador para encauzar y establecer ideas y estructuras que interpreten su realidad.

Y el desafío no puede ser mayor. Un inmenso mundo hasta ayer silencioso ha despertado, tiene opiniones, sabe y quiere saber; y nuevas generaciones invaden universidades que se multiplican febrilmente. Las clases

que tradicionalmente concentraban el poder se ven sobrepasadas por esta inmensa ola.

Las antiguas estructuras no pueden contener esta avalancha. Fueron hechas para otros tiempos; para otros pueblos; para otras técnicas. Se ven viejas e inoperantes. La verdad es que no se desmoronan sino que parecen estallar ante la presión que surge por todas partes.

No se trata ya de un cambio cualquiera o de las revoluciones locales que comunican periódicamente los cables para recreación y humorismo del lector europeo. Se trata de la segunda gran Revolución para configurar lo que va a ser esta América.

Sería difícil y, más aún, pretencioso pronosticar su futuro; pero es posible señalar algunas líneas de acción o enfrentamientos que le serán insosayables.

Desde luego parece evidente que la antigua forma de la propiedad agraria sufrirá una transformación definitiva. En casi todos los países del hemisferio se están intentando reformas agrarias de mayor o menor amplitud. Pero se puede asegurar que estos ensayos, en su mayor parte limitados, no serán suficientes.

No todos van a seguir iguales métodos, pero no cabe duda alguna de que el tipo de propiedad, en la mayor parte de forma individualista y extensiva, y sobre todo el tipo de relación de trabajo que ha dominado en la agricultura, desaparecerá muy a corto plazo, por ser un error tecnológico, un contrasentido económico y un imposible social y humano.

Asimismo parece evidente que se están emprendiendo y tendrán que extenderse planes y reformas del sistema educacional, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. E igual ocurrirá con los servicios destinados a la salud de la población y al problema de la vivienda.

Es muy cierto que en muchos países estos planes recién se inician, pero existe en otros una manifiesta incompetencia para realizarlos.

Dichos objetivos comunes a los cuales ya no se sustrae ningún régimen, están en el programa de todos los partidos. Pero también es claro que no son éstos los puntos conflictivos ni serán los rasgos que configuran el cambio que se opera ni mucho menos el cauce de esta revolución.

### ***Definiciones conceptuales***

Las definiciones que se aguardan envuelven definiciones conceptuales de mucha mayor trascendencia.

La primera se refiere a lo que podríamos llamar la incorporación de todo el pueblo a la vida de la Nación. Estas sociedades en su mayor parte estaban organizadas sobre la base de oligarquías, al conservadora en la primera mitad del siglo XIX y la liberal racionalista en la segunda.

Las oligarquías, pequeñas en número, han llegado a ser intelectualmente estériles. Quebrado su vínculo con el pueblo, se han convertido en un hecho ahistórico, han perdido su fuerza y, lo que es peor, su prestigio ante la conciencia de clases que representan no sólo el número sino la nueva inteligencia.

Ya no funcionan los programas, aunque contengan ideas positivas o técnicamente aceptables. No se trata de hacer cosas “para el pueblo”. Este no las acepta si no están hechas “por el pueblo”. Los factores conjugados que analizamos han conducido de una manera irreversible a este resultado.

El crecimiento de los cuerpos electorales es ya una primera manifestación que hace insostenible el poder de minorías capaces de controlar el poder y manipular sectores, especialmente agrarios, en democracias de expresión restringida. Esta presencia popular masiva encuentra a muchas de estas sociedades desprevenidas. Por una parte irrumpen nuevas fuerzas sociales llenas de ansiedad sin madurez, fáciles de explotar emocionalmente, y por la otra es escaso el tiempo para canalizarlas.

En algunos sistemas se intenta por la fuerza postergar la decisión de abrir las estructuras de poder a la participación del pueblo. Pero en sí mismo está planteado el hecho de cómo incorporar al pueblo, hasta ayer marginado, al poder político, al poder económico, al social y cultural, no como objetivo de un proceso sino como sujeto y protagonista.

El reconocimiento de esta realidad, por lo demás visible, es la primera condición para entender lo que ocurre en América Latina.

Estas sociedades restringidas en cuanto a su base de selección y aprovechamiento de los recursos humanos, con mercados económicos limitados a sólo una parte de la población, sujetos al condicionamiento

económico y aun político de poderes mundiales, están condenadas al subdesarrollo o a ver dificultado su despegue por causas estructurales. Su quiebra, entonces, no puede lamentarse.

Asistimos a la crisis de las democracias formales para buscar la construcción de democracias reales, y si el término no tuviera ya una connotación política que lo distorsiona podríamos decir de las democracias populares. En una palabra, es ya inevitable pasar de una democracia de participación restringida a una de participación amplia de todos los estratos sociales.

Esto implica necesariamente un desplazamiento de los viejos cuadros dirigentes por nuevos grupos humanos salidos de esos nuevos estratos, que son el resultado de las condiciones en que la sociedad se desenvuelve y de una movilidad efectiva. Naturalmente si la selección se hace en todo el cuerpo social esto se traducirá en una amplia participación de las clases medias y de las clases proletarias, que en un sistema de igualdad de oportunidades pueden inyectar sangre nueva debido a la selección amplia en el vasto espectro de todo el organismo social.

Gabriela Mistral, mujer que por poeta tenía mucho de profetisa, escribió hace muchos años:

“Han pasado los tiempos de las pequeñas dosis para salvar el cuerpo enfermo de estos países; la época se ha vuelto de un tremendo rigor, de una prisa de torrente, y lo que antes bastaba no sirve más. Ahora no resultan válidos sin los sacrificios heroicos como en la vieja edad bíblica, santa y dura. Bastaría oír el mandato social de esta hora con el corazón, que siempre es el oído fiel, y no con la inteligencia, que ha resultado sorda como el corcho, mejor que como la piedra...que algo oye, puesto que resuena”

Es cierto que ya no operan las pequeñas dosis, y muchas veces las políticas concretas que se aplican pueden estar condenadas al fracaso, aunque técnicamente sean inobjectables, si no representan un nuevo espíritu y una nueva concepción humana.

Esta plena participación del pueblo en la vida de cada Nación implica naturalmente múltiples condiciones.

La complejidad y vastedad de las funciones del Estado que estas sociedades no conocían anteriormente, significa el nacimiento de una nueva clase que adquiere por sí influencia y poder.

Otras característica de esta participación es el necesario esfuerzo para redistribuir el ingreso nacional de tal modo que el sector trabajo adquiera una cuota más elevada en la distribución del producto, y al mismo tiempo el Estado la aumente por la inversión social cuyos principales objetivos serían la educación como instrumento básico para producir la igualdad de oportunidades, la defensa de la salud, la construcción de viviendas, la infraestructura y las inversiones generales para la comunidad.

Sin embargo, la nota fundamental la constituye la organización del pueblo. Las democracias formales que en general han predominado en los Estados latinoamericanos han carecido de órganos intermedios de tal manera que se caracterizaban por su atomización, como necesaria consecuencia de su concepción liberal individualista que ha operado en nuestros países sin ninguno de los frenos de las sociedades europeas, que tenían contrapesos en sus instituciones y costumbres. La mayor parte de la población ha estado condenada a la marginalidad y alienación. Los sistemas electorales eran restringidos y su ejercicio, transitorio frente a centros de poder permanentes.

La extensión del poder electoral a la cual tiende, entre otros factores, el mejoramiento de las comunicaciones y de los niveles educacionales, no es sino una manifestación parcial de este proceso de participación, pues sin duda la nueva sociedad se definirá por la incorporación del pueblo en todos los niveles en la vida de la Nación.

La organización popular desde la base, es la única forma de que todos los miembros de la comunidad se integren a ella a través de estos cauces que le dan efectiva representatividad, lo cual significa, entre otras iniciativas, la extensión y el perfeccionamiento del régimen sindical en el plano económico, la organización vecinal, municipal y regional, la organización comunitaria en la vida nacional, o sea, el desconocimiento de la vida funcional. Estas organizaciones legalmente reconocidas integrarán realmente a todos los componentes de la sociedad en la Nación y harán desaparecer las

representaciones consulares que han falseado de una manera tan profunda la verdadera expresión del pueblo.

Pero en este punto se plantea un problema necesario de definir. Esta participación no está destinada a reforzar las estructuras existentes que son el reflejo de otra mentalidad y de otra organización social. Necesariamente es una participación en función del cambio, o sea, se trata de un proceso sustancialmente dinámico y creador, y donde más claramente deberá proyectarse en una reforma del Derecho.

Por otra parte, así como en el plano agrario es inevitable la reforma de la tenencia de la tierra que dé acceso a la propiedad y cambie las relaciones de trabajo, se hace evidente que en América Latina está en crisis la organización de la empresa privada industrial de tipo capitalista clásico. Tarde o temprano en cada una de estas sociedades se planteará el problema de la organización de la empresa sobre la base no de la relación capital-trabajo subordinado, sino que realmente de una nueva forma de empresa en que el trabajo tenga no sólo participación en la utilidad sino en la dirección, al cambiar el régimen de subordinación por el de la asociación y solidaridad.

La empresa, tal como ha funcionado hasta ahora en América Latina, tiene escasas posibilidades de sustentarse en el futuro. En ciertos países esto ya se hace más evidente que en otros, pero difícilmente se escapará alguno de ver planteado este problema.

Otro hecho característico de estas sociedades en esta etapa, es que todas marchan, de una manera u otra, hacia la recuperación de sus recursos naturales básicos. El grado de conciencia y desarrollo de estas naciones las lleva a pensar que es por esencia contrario a sus intereses y a su propia personalidad como tales el que los recursos naturales que haya en su suelo o subsuelo –y que le son esenciales, ya sea como materias primas para su propia industria o como factores de exportación, de lo cual depende toda su economía- no pueden continuar en manos ajenas. De ahí que el proceso de nacionalización de estos recursos será inevitable y característico, proceso que en gran parte de algunas de estas naciones ya ha comenzado o se encuentra en plena realización.

### ***Los problemas del desarrollo***

Dentro de este examen de los rasgos que definen a la América Latina de hoy, hay otro que es común a todos los pueblos.

Para América Latina se plantea con urgencia el tema del desarrollo económico y social, sin lo cual el proceso de cambio podría caer en una de las mayores frustraciones de la historia. Así esta segunda revolución por su independencia, y no sólo por su soberanía, podría conducirla a la misma inestabilidad que conoció durante el pasado siglo y gran parte del presente.

Si bien es cierto que para la inmensa mayoría de nuestra América Latina es evidente la necesidad de cambios que hemos tratado de resumir, es también cierto que no existe una conciencia suficientemente adecuada de lo que implica un esfuerzo de desarrollo económico y social. Todos están dispuestos a una participación y a una redistribución y a darle a las nacionalizaciones de sus recursos un significado reivindicatorio para satisfacción de los orgullos nacionales, pero pocos piensan en lo que significa construir un Estado moderno y una sociedad abierta, capaz de crear las condiciones para aumentar el producto, crear los empleos y satisfacer las aspiraciones legítimas de los sectores que viven en la extrema pobreza, cuando no en la escasez y la miseria.

Las condiciones en que debe abordarse este desarrollo se perfilan con algunas características que hacen más difícil afrontarlo.

La primera es lo que llamaríamos el factor tiempo. En lo económico las sociedades desarrolladas tuvieron su etapa de acumulación, en la era industrial, a comienzos del siglo anterior, y pudieron exprimir el trabajo humano sin ninguno de los límites que hoy se conocen. También pudieron acumular gracias a las colonias y a inversiones en países de bajo desarrollo.

Estas sociedades han llegado bruscamente a la era moderna sin tener un capital acumulado y suficiente que implica un proceso de desarrollo.

La segunda limitación paralela a ésta es que resulta difícil en términos políticos pensar que estas sociedades sean capaces de postergar sus aspiraciones sociales por un cierto período para lograr el desarrollo económico que implica continuidad, disciplina, esfuerzo, ahorro, acumulación. No es fácil que esto sea racionalmente aceptado.

La etapa que vivimos hace recordar las palabras de Tocqueville:

“Una de las características distintivas de los ciclos democráticos es la apasión que experimentan todos los hombres por las cosas fáciles y los goces presentes. Estos se advierten así en la carrera intelectual como en todas las demás. La mayor parte de los que viven en los tiempos de igualdad están llenos de una ambición a la vez viva y floja; quieren obtener grandes ventajas, pero no a costa de grandes esfuerzos. Estos instintos contrarios los conducen indirectamente al estudio de las ideas generales con cuyo auxilio se lisonjean de delinear vastos objetos a muy poco costo y de atraer sin trabajo las miradas del público”.

Es posible que no haya mejor descripción del riesgo que corren estas sociedades en plena búsqueda de la igualdad después de una era muy larga de desigualdad frente al problema fundamental de una sociedad moderna, como es el del desarrollo económico y social. Este implica para estas naciones una planificación organizada y una gran eficiencia en todo el esfuerzo colectivo, comprendido el Estado y los particulares, y a la vez la construcción acelerada de infraestructuras básicas. Para todo ello, para el descubrimiento y explotación de las riquezas inexplotadas o inexploradas, y para la administración de las que nacionalicen, o para establecer sus propias manufacturas, se requiere un enorme esfuerzo de formación científica y tecnológica y la multiplicación rápida y extensa de equipos del más alto nivel de preparación humana.

¿Se están dando estas condiciones?

En muchos aspectos es de temer que no. La propia crisis de la universidad, que en vez de centros de estudios y de investigación se han convertido en gran medida en centros de lucha para conquistar el poder político y hacerlas instrumento revolucionario, prive a estos países de la formación de capas directivas que salidas del seno del pueblo a través de la universidad, debieran convertirse en el instrumento adecuado en la construcción de la nueva sociedad.



### ***Los progresos y los mitos***

El gran problema de Latinoamérica es la tentación de convertir los programas en mitos, y el proceso de cambios es una mera operación política de la cual quieren alimentarse los que a través de la facilidad “quieren atraer la mirada del público”.

No siempre el proceso de transformación inevitablemente implica un proceso de avance. Los ejemplos en la historia son más que numerosos. Por eso existe una gran confusión en América Latina y proliferan toda clase de manifestaciones extremas en que ha surgido como ingrediente la violencia, que no son sino otros tantos síntomas de la falta de un cauce en que el pueblo sienta que realmente está en el camino de una nueva sociedad.

“La violencia –escribió G. Bernanos- es el último recurso de un mundo que se niega a juzgarse a sí mismo”.

Esta tentación de la violencia no es nueva. Fue característica de los movimientos anárquicos que tuvieron tanta importancia a fines del siglo XX hasta la Primera Guerra Mundial, y que están magistralmente descritos por Bárbara Tuckman en *The Proud Tower*. Nuevamente aparecen con el fascismo y nazismo entre ambas guerras y hoy surgen otra vez a la luz bajo otros signos ideológicos, pero con una extraña continuidad en su tendencia a utilizar la fuerza juvenil, el, estrecho sectarismo, el odio y la violencia como instrumento de su acción.

Los pueblos latinoamericanos, aun cuando han evolucionado, siguen solicitados por la tentación de convertir en mitos las ideas y los hombres, lo que es una forma de escapismo o de sustituir la parte de responsabilidad personal que exige esfuerzo en todo proceso de cambios. Se corre así el riesgo de repetir en otro plano la dramática insuficiencia política del siglo XIX y parte del presente.

En la mayoría de estos países, exceptuados muy pocos, se vivió en un constante pasar de la tiranía a la libertad, para volver de nuevo a los regímenes de fuerza, en un proceso que ha llegado a ser monótono. Cuando algunos de estos pueblos estaban dominados por dictaduras, la libertad se convertía en un sueño idealizado. Bastaba derribar al gobierno y reemplazarlo por otro en nombre de los principios democráticos para que se operara el

milagro. Volver a un régimen de derecho constituía la esperanza mágica y no faltaba nunca el hombre que concretara las ilusiones y se convirtiera rápidamente en una especie de símbolo mitológico. Durante la opresión se vivía con la ilusión de que el solo cambio y la acción de ese solo hombre producirían casi por virtud propia un nuevo orden que terminaría con la injusticia y el atropello.

Producida la “revolución” y derribado el “hombre fuerte”, se vivía un breve período de euforia, que con rapidez comenzaba a desgastarse. Naturalmente el milagro no se producía. Las viejas injusticias y las distorsiones en que la sociedad vivía se hacían presentes. La falta de madurez política y la exagerada ilusión no podían satisfacerse. Todos planteaban sus reivindicaciones, sus apetitos y a veces también sus venganzas contra el régimen anterior. El hombre providencial, de quien se esperaba todo, lógicamente no podía contentar a nadie. Las aspiraciones eran tan desmesuradas y tan escasas la conciencia colectiva organizada para convencerse de que las soluciones exigían más trabajo que palabras, más responsabilidad personal que sueños desmesurados, que conducían pronto a la desilusión y a la amargura.

El mito se destrozaba frente a la realidad y poco a poco la libertad soñada se convertía en parálisis en cuanto a la acción, cuando no en amenaza de anarquía. Y es así como los que no hacía mucho tiempo clamaban por libertad, poco después comenzaban a soñar con el mito del “orden” y nuevamente con el “hombre fuerte” que pudiera mantener el principio de autoridad.

De esta manera se iniciaba de nuevo el ciclo contrario. Y así indefinidamente, sin encontrar nunca estos países su centro real.

Sin duda alguna que estos pueblo están ahora modificando esta forma de inestabilidad, pero continúan corriendo el riesgo de vivir un ciclo semejante dentro de nuevas imágenes, de nuevos mitos y de nuevas condiciones.

Con frecuencia en los pueblos latinoamericanos se olvida que las transformaciones necesarias que están viviendo y el proceso de desarrollo económico y social que es la condición para que ellas tengan éxito, no pueden ser resultado de ideologismos, que es la forma nueva del mito.

Ninguna receta podrá reemplazar, por cierto, la carencia de ideas y también la necesidad en su implementación a través de una planificación

eficaz, realizada por gente que realmente tenga conocimientos especializados. Ninguna fórmula podrá obtener el aumento del producto si no hay trabajo, ahorro, capitalización y tiempo. Pero también ello exige un profundo cambio social, porque no existirá esfuerzo sino basado en la solidaridad o en la representación. Y esta última no puede ser un camino racional.

Ningún sustituto podrá reemplazar la concentración y el esfuerzo que significa formar equipos capaces de absorber la corriente de conocimientos científicos y tecnológicos que fluyen de los grandes centros mundiales, y organizar la investigación y creación de una tecnología adecuada a la realidad de estos países.

Sin estos equipos y sin una reforma social un Estado y una sociedad moderna no pueden existir ni alcanzar su independencia, que no será construida en la fraseología, la agitación o en cierto grado de pereza mental disimulada por un activismo que se satisface en su propio movimiento, sin tener ningún objetivo profundo. Por otra parte, en la misma medida en que esta élite científica y tecnológica no tenga participación, o por falta de desarrollo no tenga porvenir ni oportunidades de trabajo y perfeccionamiento, se sentirá tentada a emigrar, agravando así uno de los más serios problemas latinoamericanos.

Se pueden reproducir ciertas constantes históricas que han sido concomitantes a toda su evolución histórica; y así, para no citar ejemplos, podemos observar cómo en el Caribe la experiencia cubana, una aventura en muchos aspectos heroica, va adquiriendo progresivamente los rasgos de las dictaduras personalistas, que ya son clásicas en esa parte de Latinoamérica y conduciendo al pueblo una vez más a la escasez, el empobrecimiento y a la dependencia de una potencia exterior que la sostiene y en consecuencia, la domina. De esto ya se va formando conciencia mundial.

### ***La búsqueda de un camino***

Es dentro de este contexto de esperanza y riesgo que la América Latina busca a tientas su camino, solicitada por el mundo marxista-leninista, por el humanismo cristiano o por formas nuevas de un nacionalismo autoritario.

Lo que parece indudable es que de este proceso va a salir una nueva América Latina que presentará una fisonomía muy diferente a la del siglo XIX y a la primera mitad de éste, tanto en su configuración social como económica.

Tal vez el gran problema radica en la capacidad que tenga este hemisferio sur y los distintos pueblos que lo habitan para encontrar fórmulas que reflejen su propia realidad histórica, social, geográfica y humana. Sin duda es fácil la importación de recetas ya consagradas; y son muchos los que piensan que la única manera de organizar el desarrollo económico y social en estos países, establecer una disciplina, superar las tensiones que paralizan las sociedades totalitarias construidas sobre la base de la ideología y técnica marxista-leninista, cuyos modelos y fuerza dialéctica sin duda ejercen gran atracción no sólo en el plano de la acción, sino fundamentalmente del pensamiento.

Sin embargo, pareciera que este modelo contradice el ser profundo de estos pueblos, su tendencia irreversible a la libertad, el respeto por la persona humana, el repudio al Estado policial y a la información dirigida. Estos valores están enraizados muy profundamente en la contextura misma del hombre latinoamericano, aun cuando no estén explícitamente confesados. De ahí emana precisamente su fuerza, porque ya son parte del ser, cualquiera sea la ideología. Asimismo, en muchos existe el convencimiento de que este modelo no ha logrado el desarrollo económico y social en los pueblos en que se ha aplicado, y que no existen aquí las condiciones que justifican su implantación totalitaria.

Es indudable que estos pueblos debieran trabajar en la creación de un modelo y una expresión propia que emerjan de sí mismos, que no sean simplemente un trasplante importado, porque esas soluciones, en el fondo – aunque no se quieran- crean una relación de dependencia y coloniaje mental y –a la larga, en el juego de los poderes mundiales- una dependencia política.

¿Será capaz América Latina de crear esta civilización nueva? ¿Se dejará dominar exclusivamente por los mitos y querrá reemplazar todo el enorme esfuerzo de creación intelectual y material que se requerirá para dar a estos pueblos una nueva forma de vida, por una forma política afiebrada, en que una vez más las palabras desplacen a la realidad con sus duras exigencias? ¿Será

posible que en esta América que hoy habla de socialismo, así como ayer habló de libertad, esta palabra encubra un mundo de ilusiones confusas o contradictorias? ¿Será posible que esta América pueda echar las bases de una sociedad fundada en la solidaridad, en las organizaciones comunitarias, en el bien común, en la creación personal? ¿O bien gastará sus esfuerzos en un colectivismo anónimo o en un estatismo que absorba y someta al hombre? ¿Va a saltar América Latina de un capitalismo más o menos primitivo hacia un estatismo totalitario que sería absolutamente incapaz, como se ha demostrado, de conducirla a un desarrollo humano efectivo?

Estos y otros son las interrogantes que gravitan hoy sobre una América Latina profundamente agitada.

El drama se repite en cada unidad nacional.

### ***La integración, condición para una respuesta***

Ninguno de estos pueblos, aislado, podrá resolver estas interrogantes.

Todos ellos, con excepción de Brasil, por su extensión y población, están limitados en cuanto a las posibilidades de desarrollo. Tienen un techo muy próximo. Ninguno de ellos podrá despegar realmente y, lo que es más importante, si actúan divididos en compartimentos estancos, mantener el nivel y la dinámica que el mismo despegue exige. Ninguno de ellos está en situación de financiar y sostener un verdadero aporte a la ciencia y la tecnología, condición sine qua non para su desarrollo; y tampoco de instalar a costo y aprovechamiento racional las industrias productoras de bienes de capital. Puede que con gran sacrificio puedan aparentar tenerlas, pero siempre en condiciones subordinadas y antieconómicas.

Estas verdades, que son unánimemente aceptadas en teoría, no se han traducido en una política eficaz; y a pesar de la ALALC y aun del Pacto Andino, estamos tan lejos de la integración como en los tiempos de Bolívar, y aún más si pensamos en los términos de una mínima coordinación política.

El problema es aún más dramático si se aprecian las nuevas condiciones de la vida internacional, la magnitud de los poderes que han aparecido y la relación de las fuerzas más determinantes en el plano mundial.

Este continente pareciera amenazado de quedar al margen de la historia y no contar en las decisiones mundiales que se orientan hacia otras latitudes.

Esto ocurre no por la acción de otros, sino por el vacío interior, por carencia de unidad y decisiones políticas debidamente implementadas. Sin fuerza nadie es escuchado en un mundo duro, sometido a tan tensas solicitudes. Los que no saben con claridad hacia donde van y se balkanizan tienen muy poco que esperar, salvo la atención de quienes pretenden sólo utilizarlos.

Una expresión prometedora de que se comienza a entender esta verdad es la constitución de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), cuyo robustecimiento podría responder a esta necesidad de coordinación para tratar no sólo con los Estados Unidos sino con la Comunidad Europea y con otras regiones del mundo.

Existen también algunas otras posiciones que han llegado a ser comunes y generalmente aceptadas.

El principio de la no intervención y autodeterminación es una norma no discutida. Ningún tipo de intervención exterior que coarte decisiones internas es aceptada. Es posible que se discuta en un momento dado si la intervención podría explicarse por el atropello evidente a derechos humanos esenciales o en formas de genocidio. Pero lo que es evidente para la conciencia colectiva latinoamericana es que ninguna intervención es conveniente para limitar o prevenir en cualquier forma el principio de la libre determinación de los pueblos para darse el régimen político que ellos desean.

Asimismo es un hecho que América Latina hoy está convencida de la conveniencia de universalizar su relación con el mundo, sin consideración a los distintos tipos de los regímenes políticos ni a distancias geográficas, hoy por lo demás inexistentes.

La otra dominante en la mente del hombre latinoamericano es que en la relación de países en desarrollo y superpotencias, la división ideológica es cada día menos real frente a los intereses. Y que estos intereses, en especial de Rusia y de los Estados Unidos en materia de comercio mundial muchas veces son convergentes, y con frecuencia también antagónicos, al interés de los pueblos en desarrollo; y que los obstáculos externos que frenan al rápido

crecimiento económico de los países latinoamericanos no han sido removidos sino que tienden a aumentar.

Por eso mismo en este hemisferio ha nacido una nueva forma de nacionalismo que no sólo se refiere a la recuperación de sus recursos naturales sino a la independencia en su desarrollo industrial, agrícola y comercial.

El sociólogo francés Alain Touraine escribió:

“Hay momentos, épocas privilegiadas para el historiador, aquellas en que se transforma la condición humana, en que las reglas tradicionales se deforman o se descomponen, en que los actores no son jugadores que razonan frente al tablero de ajedrez, sino muchedumbres o individuos revolucionarios que construyen templos o derriban ‘Bastillas’, que modifican el saber y accionan máquinas nuevas, épocas en que la historia desborda la coyuntura y parece a cada instante imprevisible, prestándose, sin embargo, más frecuentemente que nunca a la comprensión”.

Nadie podría discutir que en nuestra América Latina la historia “está desbordando la coyuntura y que está parece a cada instante imprevisible”. Sin embargo, lo primero que es indispensable para construir una política es un esfuerzo de comprensión. Porque ningún cuerpo, como ninguna política, adquiere vida si carece de alma.

**DOCUMENTO 9: TRATADO DE MONTEVIDEO**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

**PROMULGA TRATADO QUE ESTABLECE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO E INSTITUYE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO.**

Núm. 269

Santiago, 2 de Mayo de 1961.

**JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ**  
**Presidente de la República de Chile.**

**P O R C U A N T O,**  
la República de Chile suscribió con fecha dieciocho de Febrero de mil novecientos sesenta, en la ciudad de Montevideo, el tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio con sus Protocolos complementarios y Resoluciones anexas.

Y por cuanto el Tratado referido, así como los Protocolos y Resoluciones que lo acompañan, han sido ratificados por mí, previa aprobación del Congreso Nacional, según consta en el oficio N.o. 4.020 de 12 de Enero de 1961, de la H. Cámara de Diputados, y la ratificación ha sido depositada ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, con fecha de hoy.



**P O R T A N T O ,**

y en uso de la facultad que me confiere el párrafo 16 del artículo 72 de la Constitución Política del Estado, dispongo y mando que se cumpla y lleve a efecto en todas sus partes como Ley de la República, publicándose copia autorizada de su texto en el "Diario Oficial".

Dado en la Sala de mi Despacho y refrendado por los Ministros de Estado en los Departamentos de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, Fomento y Reconstrucción, Agricultura y Minería, en Santiago de Chile, a los dos días del mes de Mayo de mil novecientos sesenta y uno

**- J. ALESSANDRI R.** - Eduardo Figueroa Geisse. - Manuel Casanueva Ramírez.- Enrique Ortúzar Escobar.- Enrique Serrano.- Julio Philippi Izquierdo.

---

**TRATADO QUE ESTABLECE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO E  
INSTITUYE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO  
(TRATADO DE MONTEVIDEO)**

**Montevideo, 18 de Febrero de 1960**

LOS GOBIERNOS representados en la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina:

PERSUADIDOS de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos;

CONSCIENTES de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la

mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo;

CONVENCIDOS de que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo:

SEGUROS de que mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adaptan gradualmente y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión;

CIERTOS de que toda acción destinada a la consecución de tales propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio;

DECIDIDOS a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad: y

ANIMADOS del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una zona de libre comercio y celebrar, a tal efecto, un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; y a tal efecto, designan sus Plenipotenciarios, los cuales convinieron lo siguientes:

## **CAPITULO I**

### **Nombre y objeto**

#### **Artículo 1**

Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen una zona de libre comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede es la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

La expresión "Zona", cuando sea mencionada en el presente Tratado, significa el conjunto de los territorios de las Partes Contratantes.

## **CAPITULO II**

### **Programa de liberación del intercambio**

#### **Artículo 2**

La zona de libre comercio, establecida en los términos del presente Tratado, se perfeccionará en un período no superior a doce (12) años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor

#### **Artículo 3**

Durante el período indicado en el Artículo 2, las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importancia del productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante.

A los fines del presente Tratado se entiende por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos defectos equivalente -sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones.

Los dispuesto a este artículo no es aplicable a las tasas o recargos análogos cuando respondan al costo de los servicios prestados.

#### **Artículo 4**

El objetivo previsto en el Artículo 3 será alcanzado por medio de negociaciones periódicas que se realizarán entre las Partes Contratantes y de las cuales deberán resultar:

**a)** Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Parte Contratantes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5; y

**b)** Una Lista Común con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometen, por decisión colectiva, a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal en el período referido en el Artículo 2, cumpliendo los porcentajes mínimos fijados en el Artículo 7, y el proceso de reducción gradual establecido en el Artículo 5.

#### **Artículo 5**

Para la formación de las Listas Nacionales a que se refiere el inciso a) del Artículo 4, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al ocho por ciento (8%) de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la Zona, de acuerdo con las definiciones, métodos de cálculos, normas y procedimientos que figuran en Protocolo.

A tales efectos, se considerarán gravámenes para terceros países los vigentes al día treinta y uno de Diciembre precedente a cada negociación.

Cuando el régimen de importación de una Parte Contratante contenga restricciones de naturaleza tal que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de gravámenes otorgadas por otra u otras Partes Contratantes, la contrapartida de tales reducciones se complementará mediante la eliminación o atenuación de aquellas restricciones.

### **Artículo 6**

Las Listas Nacionales entrarán en vigor el día primero de Enero de cada año, con excepción de las que resulten de las primeras negociaciones las cuales entrarán en vigencia en la fecha que establecerán las Partes Contratantes.

### **Artículo 7**

La Lista Común deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global de comercio entre las Partes Contratantes alcance por lo menos, los siguientes porcentajes, calculados de conformidad con o dispuesto en Protocolo:

- Veinticinco por ciento (25%), en el curso del primer trienio;
- Cincuenta por ciento (50%), en el curso del segundo trienio;
- Setenta y cinco por ciento (75), en el curso del tercer trienio; y
- Lo esencial de ese comercio, en el curso del cuarto trienio.

### **Artículo 8**

La inclusión de productos en la Lista Común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables.

Para los productos que sólo figuren en las Listas Nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido en negociaciones entre las Partes Contratantes y mediante adecuada compensación.

### **Artículo 9**

Para el cálculo de los porcentajes a que se refieren los Artículos 5 y 7 se tomará como base el promedio anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realice cada negociación.

### **Artículo 10**

Las negociaciones a que se refiere el Artículo 4- sobre la base de reciprocidad de concesiones- tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona.

En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes, cuyos novales de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de las demás Partes Contratantes.

### **Artículo 11**

Si como consecuencia de las concesiones otorgadas se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados al programa de liberación, entre una Parte Contratante y el conjunto de las demás, la corrección de dichas desventajas será objeto de examen por Parte Contratante, a solicitud de la Parte Contratante, a solicitud de la Parte Contratante afectada, con el fin de adoptar medidas adecuadas de carácter no restrictivo, para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles posibles.

### **Artículo 12**

Si como consecuencia de circunstancias distintas de la prevista en el Artículo 11 se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados en el programa de liberación, las

Partes Contratante interesada, procurarán, en la medida a su alcance, corregir esas desventajas.

### **Artículo 13**

La reciprocidad prevista en el Artículo 10 se refiere a la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen posteriormente.

## **CAPITULO III**

### **Expansión del intercambio y complementación económica.**

### **Artículo 14**

A fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

- a)** otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratamiento;
- b)** incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y
- c)** agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco.

### **Artículo 15**

Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de

sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible armonizar -en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado- sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona.

### **Artículo 16**

Con el objeto de intensificar la integración y complementación a que se refiere el Artículo 15, las Partes Contratantes:

a) realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados; y

b) podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

### **Artículo 17**

Los acuerdos de complementación a que se refiere el inciso b) del Artículo 16 establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos.

La negociaciones de esos acuerdos estarán abiertas a la participación de cualquier Parte Contratante interesada en los programas de complementación.

Los resultados de las negociaciones serán objeto, en cada caso, de protocolos que entrarán en vigor después de que, por decisión de las Partes Contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado.



## **CAPITULO IV**

### **Tratamiento de la nación más favorecida**

#### **Artículo 18**

Cualquier ventaja, favor, franquicia inmunidad o privilegio que se aplique por Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes.

#### **Artículo 19**

Quedan exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el Artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes, y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo.

#### **Artículo 20**

Los capitales procedentes de la Zona gozarán en el territorio de cada Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país.

## **CAPITULO V**

### **Tratamiento en materia de atributos internos**

#### **Artículo 21**

En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales.

## **Artículo 22**

En los casos de los productos incluidos en el programa de liberación que no sean producidos o no se produzcan en cantidades sustanciales en su territorio, cada Parte Contratante tratará de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte Contratante en el curso de las negociaciones.

Si una Parte Contratante se considerase perjudicada por las medidas mencionadas en el párrafo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación con el fin de que se examine la situación planteada se formulen las recomendaciones que correspondan.

## **CAPITULO VI**

### **Cláusulas de salvaguardia**

## **Artículo 23**

Las Partes Contratantes podrán autorizar a cualquier Parte Contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional.

#### **Artículo 24**

Las Partes Contratantes podrán autorizar igualmente a una Parte Contratante que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balance de pagos global, a que extienda dichas medidas, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrazonal de productos incorporados al programa de liberación.

Las Partes Contratantes procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación de balance de pagos no afecte, dentro de la Zona, al comercio de los productos incorporados al programa de liberación.

#### **Artículo 25**

Cuando las situaciones contempladas en los Artículos 23 y 24 exigieren providencias inmediatas, la Parte Contratante interesada podrá, con carácter de emergencia y "ad referendum" de las Partes Contratantes, aplicar las medidas en dichos artículos previstas, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato al Comité a que se refiere el Artículo 33, quien si lo juzgase necesario, convocará a sesiones extraordinarias de la Conferencia.

#### **Artículo 26**

Si la aplicación de las medidas contempladas en este Capítulo se prolongase por más de un año, el comité propondrá a la Conferencia, a que se refiere el Artículo 33, por iniciativa propia o a pedido de cualquier Parte Contratante, la iniciación inmediata de negociaciones, a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

Los dispuesto en el presente Artículo no afecta la norma prevista en el Artículo 8.

## **CAPITULO VII**

### **Disposiciones especiales sobre agricultura**

#### **Artículo 27**

Las partes Contratantes procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios, con objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante.

#### **Artículo 28**

Dentro del período a que se refiere el Artículo 2, cualquier Parte Contratante podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos, agropecuarios de considerable importancia para su economía, y incorporados al programa de liberación y siempre que no signifique dis..... de consumo habitual ni incremento de producciones antieconómicas, medidas adecuadas destinadas a:

- a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y
- b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional.

La Parte Contratante que decida adoptar tales medidas deberá llevarlas a conocimiento de las otras Partes Contratantes, antes de su aplicación.

## **Artículo 29**

Durante el período fijado en el Artículo 2 se procurará lograr la expansión del comercio de productos agropecuarios de la Zona. entre otros medios, por acuerdos entre las Partes Contratantes, destinados a cubrir los déficit de las producciones nacionales.

Para ese fin, las Partes Contratantes darán prioridad a los productos originarios de los territorios de otras Partes Contratantes en condiciones normales de competencia, tomando siempre en consideración las corrientes tradicionales del comercio intrazonal.

Cuando esos acuerdos se realizaren entre dos o más Partes Contratantes, las demás Partes Contratantes deberán ser informadas antes de la entrada en vigor de esos acuerdos.

## **Artículo 30**

Las medidas previstas en este Capítulo no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la producción agropecuaria de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado.

## **Artículo 31**

En caso de que una Parte Contratante se considere perjudicada por disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual del país importador resultante de las medidas indicadas en el Artículo 28 y/o de incremento antieconómico de las producciones a que se refiere el artículo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación a efectos de que éstos examinen la situación presentada y, si fuera del caso, formulen las recomendaciones para que se adopten las medidas adecuadas, las que serán aplicadas en conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12.

## **CAPITULO VIII**

### **Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo**

#### **Artículo 32**

Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menos desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento.

Para este fin, las Partes Contratantes podrán:

a) autorizar a una Parte Contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas;

b) autorizar a una Parte Contratante de menos desarrollo económico relativo dentro de la Zona, a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente convenidas:

c) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona adoptar eventuales adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pago;

d) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico;

e) realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratantes de menos desarrollo económico relativo dentro de la Zona, dentro y fuera de la Zona, medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar nuevas actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas, y

f) promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnicas de una o más Partes Contratantes, destinadas a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción.

## **CAPITULO IX**

### **Organos de la Asociación**

#### **Artículo 33**

Son órganos de la Asociación la Conferencia de las Partes Contratantes (denominada en este Tratado "la conferencia") 6y el Comité Ejecutivo Permanente (denominado en este Tratado "el Comité".

#### **Artículo 34**

La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Tomará todas las decisiones conjunta de las Partes Contratantes y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) adoptar las providencias necesarios para la ejecución del presente Tratado y examinar los resultados de la aplicación del mismo:

b) promover la realización de las negociaciones previstas en el Artículo 4 y apreciar sus resultados;

c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada Parte Contratante;

- d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité;
- e) elegir un Presidente y dos Vicepresidentes para cada período de sesiones;
- f) designar el Secretario Ejecutivo del Comité, y
- g) entender en los demás asuntos de interés común.

### **Artículo 35**

La conferencia estará constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes Contratantes. Cada delegación tendrá derecho a un voto.

### **Artículo 36**

La Conferencia se reunirá: a) en sesiones ordinarias, una vez por año; y b) en sesiones extraordinarias, cuando fuere convocada por el Comité.

En cada período de sesiones la Conferencia fijará la sede y la fecha del siguiente período de sesiones ordinarias.

### **Artículo 37**

La Conferencia sólo podrá tomar decisiones con la presencia de, por lo menos dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes.

### **Artículo 38**

Durante los dos primeros años de vigencias del presente Tratado, las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo.

Las Partes Contratantes establecerán en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después de este período.

Con el voto afirmativo de dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes:



- a) se aprobará el presupuesto anual de gastos del Comité;
- b) se elegirá el Presidente y dos Vicepresidentes de la Conferencia, así como el Secretario Ejecutivo, y
- c) se fijarán la fecha y la sede de los períodos de sesiones de la Conferencia.

### **Artículo 39**

El Comité es el órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) convocar la Conferencia;
- b) someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajos así como un proyecto de presupuesto anual de gastos del Comité;
- c) representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado;
- d) realizar los estudios, sugerir las providencias y formular a la Conferencia las recomendaciones que considere convenientes para el mejor cumplimiento del Tratado;
- e) someter a las sesiones ordinarios de la Conferencia un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del presente Tratado;
- f) solicitar el asesoramiento técnico así como la colaboración de personas y de organismos nacionales e internacionales;
- g) tomar las decisiones que le fueran delegadas por la Conferencia, y
- h) ejecutar las tareas que le fueren encomendadas por la Conferencia.

**Artículo 40**

El Comité estará constituido por un Representante permanente de cada Parte Contratante, con derecho a un voto.

Cada Representante tendrá un Suplente.

**Artículo 41**

El Comité tendrá una Secretaria dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo.

El Secretario Ejecutivo, que será elegido por la Conferencia para un período de tres años, renovable por iguales plazos, participará en le plenario del Comité sin derecho a voto.

El Secretario Ejecutivo será el Secretario General de la Conferencia y tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- a) organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité:
- b) preparar el proyecto del presupuesto anual de gastos del Comité, y
- c) contratar y admitir al personal técnico y administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento del Comité.

**Artículo 42**

En el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internaciones. Se abstendrán de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internaciones.

Los Partes Contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario Ejecutivo y del personal de la Secretaría absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones.

**Artículo 43**

A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el Comité podrá establecer Comisiones Consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes.

**Artículo 44**

El Comité solicitará para los órganos de la Asociación, el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES).

**Artículo 45**

El Comité se constituirá a los sesenta días de la entrada en vigencia del presente Tratado y tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

**CAPITULO X****Personalidad jurídica. - inmunidades y privilegios****Artículo 46**

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para:

- a) contratar;
- b) adquirir los bienes muebles e inmuebles indispensables para la realización de sus objetivos y disponer de ellos;
- c) demandar en juicio, y
- d) conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias.

### **Artículo 47**

Los representantes de las Partes Contratantes, así como los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación gozarán en la Zona de las inmunidades y privilegios diplomáticos y demás necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Las Partes Contratantes se comprometen a celebrar en el plazo más breve posible un Acuerdo destinado a reglamentar lo dispuesto en el párrafo anterior, en el cual se definirán dichos privilegios e inmunidades.

La asociación celebrará un Acuerdo con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay a efectos de precisar los privilegios e inmunidades de que gozarán dicha Asociación, sus órganos y sus funcionarios y asesores internacionales.

## **CAPITULO XI**

### **Disposiciones diversas**

### **Artículo 48**

Ninguna modificación introducida por una Parte Contratante en el régimen de imposición de gravámenes a la importación podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación, para

cada uno de los productos que fueren objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes.

Se exceptúa del cumplimiento de la exigencia establecida en el párrafo anterior la actualización del aforo ("pauta del valor mínimo"), para la aplicación de gravámenes aduaneros, siempre que esta actualización de la mercadería. En este caso el valor no incluye los gravámenes aduaneros aplicados a la mercadería.

#### **Artículo 49**

Para la mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado, las Partes Contratantes procurarán, en el más breve plazo posible:

- a) fijar los criterios que serán adoptados para la determinación del origen de las mercaderías, así como su condición de materias primas, productos; semielaborados o productos elaborados;
- b) simplificar y uniformar los trámites y formalidades relativas al comercio recíproco;
- c) establecer una nomenclatura tarifaria que sirva de base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el presente Tratado;
- d) determinar lo que se considera tráfico fronterizo para los efectos del Artículo 19; y
- e) establecer los criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio y los procedimientos al respecto.

#### **Artículo 50**

Los productos importados desde la Zona por una Parte Contratante no podrán ser reexportados, salvo cuando para ello hubiere acuerdo entre las Partes Contratantes interesadas.

No se considerará reexportación, si el producto fuere sometido en el país importador a un proceso de industrialización o elaboración cuyo grado será calificado por el Comité.

### **Artículo 51**

Los productos importados o exportados por una Parte Contratante gozarán de libertad de tránsito dentro de la Zona y estarán sujetos, exclusivamente, al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios.

### **Artículo 52**

Ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona.

No se considera subsidio la exoneración en favor de un producto exportado de los derechos o impuestos que graven el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos ("draww back").

### **Artículo 53**

Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) protección de la moralidad pública;
- b) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
- c) regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en el Artículo 51 y en los Tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes en las Partes Contratantes;

d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;

e) importación y exportación de oro y plata metálicos;

f) protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y

g) exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos, radioactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

#### **Artículo 54**

Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.

### **CAPITULO XII**

#### **Cláusulas finales**

#### **Artículo 55**

El presente Tratado no podrá ser firmado con reservas, ni podrán éstas ser recibidas en ocasión de su ratificación adhesión.

#### **Artículo 56**

El presente Tratado será ratificado por los Estados signatarios en el más breve plazo posible.

Los Instrumentos de Ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente Tratado y a los que en su caso hayan adherido.

### **Artículo 57**

El presente Tratado entrará en vigor treinta días después del depósito del tercer Instrumento de Ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratifiquen y, para los demás signatarios, el trigésimo día posterior al depósito del respectivo Instrumento de Ratificación, y en el orden en que fueren depositadas las ratificaciones.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados signatario la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado.

### **Artículo 58**

Después de su entrada en vigor, el presente Tratado quedará abierto a la adhesión de los demás Estados Latinoamericanos, que deberán depositar, a tal efecto, ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el correspondiente Instrumento de Adhesión. El Tratado entrará en vigor para el Estado adherente treinta días después del depósito del respectivo Instrumento.

Los Estados adherentes efectuarán las negociaciones, a que se refiere el Artículo 4, en la sesión de la Conferencia inmediatamente posterior a la fecha de depósito del Instrumento de Adhesión.

### **Artículo 59**

Cada Parte Contratante comenzará a beneficiarse de las concesiones ya otorgadas entre sí por las demás Partes Contratantes, a partir de la fecha en que entren en vigor las reducciones de gravámenes y demás restricciones negociada por ellas sobre la base de reciprocidad y cumplidos los



compromisos mínimos a que se refiere el Artículo 5, acumulados durante el período transcurrido desde la entrada

#### **Artículo 60**

Las Partes Contratantes podrán introducir enmiendas al presente Tratado, las cuales serán formalizadas en protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las Partes Contratantes y depositados los respectivos Instrumentos.

#### **Artículo 61**

Expirado el plazo de doce (12) años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica.

#### **Artículo 62**

Las disposiciones del presente Tratado no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos por cualquiera de las Partes Contratantes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado.

Cada Parte Contratante tomará, sin embargo, las providencias necesarias para armonizar las disposiciones de los convenios vigentes con los objetivos del presente Tratado.

#### **Artículo 63**

El presente Tratado tendrá duración ilimitada.

#### **Artículo 64**

La Parte Contratante que desee desligarse del presente Tratado deberá comunicar esa intención a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarios de la Conferencia, efectuando la entrega formal del documento de denuncia en la sesión ordinario siguiente.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de Parte Contratante, exceptuando los referentes a las reducciones de gravámenes y demás restricciones recibidas u otorgadas en cumplimiento del programa de liberación, las cuales continuarán en vigor por un período de cinco años, a partir de la fecha de la formalización de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por acuerdos de la Conferencia y a petición de Parte Contratante interesada.

#### **Artículo 65**

El presente Tratado se denominará Tratado de Montevideo.

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Tratado y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina. Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer Germán Vergara Donoso -Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello.

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor - Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **PROTOCOLO**

### **Sobre normas y procedimientos para las negociaciones**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, conviene en lo siguiente:

## **TITULO I**

### **Cálculo de las Medias Ponderadas**

1. Para los fines del Artículo 5 del Tratado de Montevideo, se entenderá que de las negociaciones para la formación de las Listas Nacionales deberá resultar, entre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países y la que regirá para las importaciones provenientes de la Zona, una diferencia no inferior al producto del ocho por ciento (8%) de la media

ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países por el número de años de vigencia del Tratado.

2. Por lo tanto, el mecanismo de reducción se basará en dos medias ponderadas: una, la que corresponde al promedio de los gravámenes vigentes para terceros países y, otra, la que refiere al promedio de los gravámenes que regirán para las importaciones del área.

3. Cada una de esas medias ponderadas se calculará dividiendo el monto total de los importes de los gravámenes que corresponderán a la importación del conjunto de los artículos considerados, por el valor total de las importaciones de ese conjunto.

4. Este cálculo dará para cada media ponderada una expresión en porcentaje (o "ad valorem"). La comparación de ambas es la que deberá arrojar una diferencia no inferior al producto que resulte de multiplicar el factor 0.08 (o sea ocho por ciento) por el número de años transcurridos.

5. La fórmula anterior se expresa de la siguiente manera:

$t = T (1 - 0.08 n)$  en la cual

$t$  = media ponderada de los gravámenes que regirán para las importaciones procedentes de la Zona;

$T$  = Media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países;

$n$  = número de años de vigencia del Tratado.

6. Para el cálculo de las medias ponderadas correspondiente a cada una de las Partes Contratantes se tomarán en consideración:

a) Los productos originarios del territorio de las demás Partes Contratantes importados de la Zona en el trienio anterior y los nuevos productos que sean incluidos en la respectiva Lista Nacional como resultado de negociaciones;

b) el valor total de las importaciones de toda procedencia de cada uno de los productos a que se refiere el inciso a) en el trienio previo a cada negociación; y

c) los gravámenes a las importaciones desde terceros países vigentes el día treinta y uno de Diciembre inmediatamente anterior a las negociaciones y los gravámenes a las importaciones desde la Zona que entrarán en vigor el día primero de Enero siguiente a esas negociaciones.

7. Las Partes Contratantes podrán excluir de los productos a que se refiere el inciso a), aquellos de valor poco significativo, siempre que los mismos no representen en conjunto más del cinco por ciento (5%) del valor de las importaciones desde la Zona.

## **TITULO II**

### **Intercambio de Informaciones**

8. Las Partes Contratantes deberán proporcionarse, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, informaciones completas como sea posible sobre:

a) estadística de las importaciones y exportaciones (valores en dólares y cantidades, tanto por país de procedencia como de destino), así como de las producciones y de los consumos nacionales;

b) legislación y reglamentaciones aduaneras:

c) legislación, reglamentaciones y prácticas cambiarias, monetarias, fiscales y administrativas referentes a las exportaciones e importaciones;

d) tratados y acuerdos internacionales de comercio cuyas disposiciones se relacionen con el Tratado;

e) regímenes de subsidios directos o indirectos a la producción o a las exportaciones, inclusive sistemas de precios mínimos; y

f) regímenes de comercio estatal.

9. En lo posible, estas informaciones deberán estar permanentemente a disposición de las Partes Contratantes. Ellas serán especialmente

actualizadas, con suficiente anticipación a la fecha de iniciación de las negociaciones anuales.

### **TITULO III**

#### **Negociación de la Listas Nacionales**

10. Antes del día treinta de Junio de cada año, las Partes Contratantes deberán proporcionarse recíprocamente, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, la nómina de los productos para los cuales solicitan concesiones y, antes del día quince de Agosto de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1.0 de Octubre), la nómina preliminar de los artículos sobre los cuales están dispuestos a ofrecer concesiones.

11. El día primero de Septiembre de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1.0 de Noviembre ) las Partes Contratantes iniciarán la negociación de las concesiones que cada una de ellas efectuará al conjunto de las demás. La apreciación de estas concesiones se hará en forma multilateral, sin perjuicio de que las negociaciones se realicen por pares o grupos de países, según el interés que exista respecto de determinados productos.

12. Concluida esta fase de las negociaciones, el Comité Ejecutivo Permanente efectuará las comprobaciones a que se refiere el Título Y de este Protocolo y comunicará a cada Parte Contratante en el plazo más breve el porcentaje en que sus concesiones individuales rebajan la media ponderada de los gravámenes vigentes para las importaciones provenientes de la Zona, en relación con la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

13. Cuando la concesiones negociadas no alcancen a cumplir el correspondiente compromiso mínimo, se proseguirán de modo que, a más tardar el día primero de Noviembre de cada año, se dé a publicidad simultáneamente por cada una de las Partes Contratantes a la nomina de reducciones de gravámenes y otras restricciones ..... entrarán en vigor a partir del día primero de Enero siguiente.

## **TITULO IV**

### **Negociación de la Lista Común**

14. Durante cada trienio y, a más tardar, el día treinta y uno de Mayo del tercero, sexto, noveno y duodécimo años de vigencia del Tratado, el Comité Ejecutivo Permanente suministrará a las Partes Contratantes informaciones estadísticas del valor y volumen de los productos que se han intercambiado en la Zona durante el trienio precedente, indicando la proporción que cada uno de ellos ha tenido en el intercambio global.

15. Antes del día treinta de Junio de tercero, sexto y noveno años de vigencia del Tratado, las Partes Contratantes intercambiarán la nómina de productos cuya inclusión en la Lista Común deseen negociar.

16. Las Partes Contratantes procederán a negociar multilateralmente, de manera a negociar multilateralmente, de manera tal que, antes del día treinta de Noviembre del tercero, sexto, noveno y duodécimo años, quede constituida la Lista Común con productos cuyo valor satisfaga los compromisos mínimos a que se refiere el Artículo 7 del Tratado.

## **TITULO V**

### **Disposiciones Especiales y Transitorias.**

17. En las negociaciones a que se refiere este Protocolo, se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia entre los productores de la Zona.

18. Con este fin , se procurará la equiparación previa de tarifas a cualquier otro procedimiento adecuado para obtener la más efectiva reciprocidad.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero de mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina. Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer Germán Vergara Donoso -Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello.

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor - Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **P R O T O C O L O**

### **Sobre constitución de un Comité Provisional**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por su Gobierno, considerando la necesidad de adoptar y coordinar medidas que faciliten la entrada en vigor del Tratado, convienen lo siguiente:



1. Se constituye un Comité Provisional formado por un Representante de cada Estado signatario. Cada representante tendrá un suplente.

En su primera reunión el Comité Provisional elegirá de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes.

2. Competerá al Comité Provisional:

- a) elaborara su reglamento interno;
- b) preparar dentro de los noventa días de la fecha de su instalación el respectivo programa de trabajos, estableciendo su presupuesto de gastos y las contribuciones de cada país;
- c) tomar las providencias y preparar los documentos necesarios para la presentación del Tratado a las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT);
- d) convocar y prepara la organización de la primera Conferencia de las Partes Contratantes.
- e) reunir y preparar las informaciones y estadísticas necesarias para la realización de la primera serie de negociaciones relativas al cumplimiento del programa de liberación previsto en el Tratado;
- f) realizar o promover la ejecución de estudios y trabajos, así como tomar las providencias que fueren necesarias, en el interés común, durante el período de su funcionamiento; y
- g) prepara un anteproyecto de acuerdo sobre los privilegios e inmunidades a que se refiere el Artículo 47 del Tratado.

3. En los asuntos de carácter técnico asesorarán al Comité Provisional la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES), en los mismos términos establecidos en el Protocolo existente al respecto.

4. El Comité Provisional designará un Secretario Administrativo y demás personal necesario.

5. El Comité Provisional se instalará en 1.º de Abril de 1960, necesitando un mínimo de cuatro miembros para tomar decisiones. Hasta esa fecha continuará actuando la Mesa de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina y al solo efecto de la instalación del Comité Provisional.

6. El Comité Provisional permanecerá en funciones hasta que se constituya el Comité Ejecutivo Permanente previsto en el Artículo 33 de Tratado.

7. El Comité Provisional tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

8. Se encomienda a la Mesa de la citada Conferencia solicitar al Gobierno de la República Oriental del Uruguay que adelante las sumas necesarias para atender el pago de los sueldos del personal y a los gastos de instalación y funcionamiento el Comité Provisional durante los primeros noventa días. Dichas sumas serán reembolsadas posteriormente por los Estados signatarios del presente Protocolo.

9. El Comité Provisional hará gestiones ante los Gobiernos signatarios en el sentido de asegurar para los miembros de las representaciones en el Comité Provisional, así como para los funcionarios y asesores internacionales de éste, las inmunidades y privilegios que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO, en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **P R O T O C O L O**

### **Sobre la colaboración de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES)**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen lo siguiente:

1. En relación con lo previsto en el Artículo 44 del Tratado y en atención a que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y la Secretaría Ejecutiva CIES han aceptado prestar su asesoramiento técnico a los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, un representante de cada una de esas Secretarías participará en las sesiones del Comité Ejecutivo Permanente de la referida Asociación, cuando se consideren asuntos que, a juicio del mismo, sean de carácter técnico.

2. La designación de los aludidos representantes se efectuará previa conformidad de los miembros de dicho Comité.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO, en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **PROT O C O L O**

### **Sobre compromisos de compra venta de petróleo y sus derivados**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, conviene en los siguiente:

Declarar que las disposiciones del Tratado de Montevideo, firmado el 15 de Febrero de 1960, no se aplican a los compromisos de compra-venta de petróleo y sus derivados resultantes de convenios celebrados por los países

signatarios del presente Protocolo con anterioridad a la fecha de la firma del referido Tratado.

EN FE DE LOS CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositado del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **P R O T O C O L O**

### **Sobre tratamiento especial a favor de Bolivia y Paraguay**

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado

de Montevideo), los Representantes que lo suscriben, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen lo siguiente

Declara que Bolivia y Paraguay se encuentran actualmente en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en el Tratado para países de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona de libre comercio.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de Febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositado del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **RESOLUCION**

La Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina.

VISTO: el informe que ha elevado a la Conferencia la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales, celebrada en Montevideo en Enero de 1960;

CONSIDERANDO: que es conveniente continuar los estudios sobre pagos y créditos que faciliten la financiación de las transacciones intrazonales y alcanzár, por lo tanto, los objetivos perseguidos con el Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

## **RESUELVE**

PRIMERO: Tomar nota del informe mencionado

SEGUNDO: Solicitar al Comité Provisional la convocatoria de reuniones informales de expertos gubernamentales de Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, las que serán organizadas por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica par América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

TERCERO: Dichas reuniones tendrán por objeto la prosecución de los estudios sobre créditos y pagos que faciliten la financiación de las transacciones en la Zona y alcanzar por lo tanto, los objetivos perseguidos en el Tratado referido.

CUARTO: Solicitar a la Comisión Económica par América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) al Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES) y al Fondo Monetario Internacional su asesoramiento y asistencia técnica.

QUINTO: Hacer extensiva la invitación a expertos de Bancos Centrales de países que hayan adherido a dicho Tratado.

Montevideo, 18 de Febrero de 1960.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

## **RESOLUCION**

La Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina.

CONSIDERANDO: que Bolivia ha participado con elevado espíritu de colaboración en las negociaciones para la conclusión del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio;



ATENTO: los motivos expresados por la Delegación de Bolivia, en el sentido de que, por razones de fuerza mayor, no pueden suscribir, en la fecha, el referido Tratado,

RESUELVE: conceder un plazo de cuatro (4) meses al Gobierno de Bolivia para que suscriba el referido Tratado en calidad de Estado signatario.

Montevideo, 18 de Febrero de 1960.

Por el Gobierno de la República Argentina: Diógenes Taboada.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos del Brasil: Horacio Lafer.

Por el Gobierno de la República de Chile: Germán Vergara Donoso-Domingo Arteaga.

Por el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos: Manuel Tello

Por el Gobierno de la República del Paraguay: Raúl Sapena Pastor-Ezequiel González Alsina - Ramón Chamorro.

Por el Gobierno del Perú: Hernán C. Bellido - Gonzalo N. de Aramburu.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay: Homero Martínez Montero - Mateo J. Magariños.

Es copia fiel de original. -Fernando Donoso, Subsecretario.

**Documento N° 10**

**DISCURSO DEL PRESIDENTE DE CHILE  
DR. SALVADOR ALLENDE G., AL VISITAR LA  
SEDE DE ACUERDO DE CARTAGENA**

Es para mí un gran honor y una profunda satisfacción personal, ser el primer Presidente de una nación andina que visita el ámbito físico y espiritual en donde desarrollan sus trascendentales tareas la Comisión y la Junta, órganos principales del Acuerdo de Cartagena. Hoy más que nunca América Latina requiere de hombres dedicados a consolidar los cimientos de la unidad de nuestros pueblos, y es en la persecución de ese ideal que ustedes, señores, está haciendo historia.

América Latina atraviesa el período más apasionante de sus existir, pero a la vez, el que impone más obligaciones y exigencias de cambios radicales en sus estructuras de organización interna y en sus relaciones con la comunidad internacional.

En el curso de la última década los grandes mitos del desarrollo económico latinoamericano se han derrumbado uno tras otro. Así, las contradicciones internas que nacen de la forma como se ha concedido el Sistema Interamericano dieron por tierra con la Alianza para el Progreso; la indiferencia frente a los problemas del subdesarrollo por parte de los grandes países industrializados, junto con una creciente preocupación por la crisis de sus propias sociedades, ha determinado el fracaso de la Cooperación Internacional expresado en la falta de resultados del primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las limitadas perspectivas del Segundo Decenio; la creencia que sin inversiones extranjeras no habría desarrollado nacional impulsó a nuestros países hacia una competencia suicida, en que se otorgaron sin medida ni mesura ventajas y franquicias de todo orden que han terminado por desnacionalizar nuestras empresas, disminuir seriamente nuestros excedentes potenciales y consolidar nuestra dependencia tecnológica.

Igualmente las grandes medicinas internas pregonadas para impulsar nuestro desarrollo han demostrado ser completamente incapaces de curar las dolencias profundas que sufre el continente. Basta tan sólo pensar que la tasa de desarrollo promedio de América Latina en la década 1960-70, ya insuficiente, fue sólo levemente superior a la década de 1950-60.

Por todo esto es que asistimos al despertar de una conciencia masivamente revolucionaria que desea poner fin a un patrón histórico de desarrollo concebido para explorar –desde dentro y desde fuera- nuestras sociedades y no para ponerlas al servicio del hombre y del pueblo latinoamericano.

Observamos que, desde la profunda soledad de la dependencia en que desenvuelve nuestro continente está surgiendo la voluntad de ser y persistir; está naciendo el deseo de aplicar e imponer formas de desarrollo auténticamente latinoamericanos que respondan a las exigencias de las grandes mayorías nacionales y afiancen nuestra independencia y soberanía económica.

Este proceso de cambio que se ha hecho inaplazable, irreversible y legítimo sólo tendrá un auténtico sentido liberador en la medida que refleje nuestro propio esfuerzo de imaginación y audacia para comprender y modificar las realidades de nos circundan. La naturaleza, el sentido, la orientación y los mecanismos de cambio estará determinados por las características propia de cada país en pleno respeto de las opiniones nacionales que cada cual escoja, pero todos deberán ser expresión y reflejo de nuestras comunes raíces latinoamericanas.

Lamentablemente, la conciencia de que en esa tarea la unidad de acción de América Latina es indispensable y necesaria, aún no logra implantarse en toda su evidencia dentro de nuestro continente.

La construcción de América Latina será larga, trabajosa, complicada, descorazonadora a veces. Tenemos instrumentos de acción, pero falta la voluntad de usarlos hasta sus últimas consecuencias. CECLA y el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar marcan un hito en el camino de una América Latina unida y solidaria.

La forma misma en que esas conclusiones se hicieron llegar al Presidente de los Estados Unidos, por uno de los Cancilleres Latinoamericanos, fijó para siempre la imagen que bajo ciertas y determinadas circunstancias nuestro continente podía obrar mancomunadamente.

Tendremos, sin duda, desilusiones, altibajos en el camino, momentáneos quebrantos en el quehacer común, dudas en torno a la rectitud de las intenciones de algunos. Todo ello se dará en la difícil búsqueda de ese ideal.

Creemos, no obstante, que a la postre prevalecerá la emergente conciencia que existe una comunidad natural de intereses frente a un sinnúmero de situaciones que a diario enfrentamos. Esa realidad está en la base misma de la progresiva consolidación de un sistema latinoamericano de relaciones pluralistas y dinámico. En esa búsqueda vencerán los miles de hombres, mujeres y niños atónitos ante la ceguera de gobernantes que no comprenden que el destino de América Latina y nuestro continente adquirirá sentido histórico el día que, conforme a las realidades e idiosincrasias de cada cual, nuestros países sean capaces de asegurar a todos sus ciudadanos, progreso, libertad, justicia, dignidad y respecto mutuo.

Porque creemos en una América Latina firmemente unida actuando solidaria e indivisible frente a los problemas del presente y del futuro es que creemos en el Pacto Andino. Estamos convencidos que con sus objetivos caminan en el sentido de la historia y la unidad latinoamericana.

El Acuerdo de Cartagena contiene múltiples compromisos y plazos para cumplirlos; mucho escépticos dijeron que jamás llegaríamos a acuerdo en temas de profundo contenido político y consecuencias económicas. Si embargo la negociación de diciembre del año pasado y el avance de las labores en el curso de ese año, demuestran que no nos encontramos ante obligaciones de papel, sino que, por el contrario, ante la

voluntad decidida de avanzar en su cumplimiento. Más de 35 Decisiones adoptadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena desde su establecimiento, así la demuestran.

Sin duda enfrentaremos problemas en la consolidación de la concepción andina, pero ellos serán problemas de crecimiento; problemas que surgen de la riqueza misma del proceso que estamos desarrollando; inspiran en el deseo de limitar; de impedir los avances del Pacto Andino, permitir que este proceso avance de manera realista y en función de las características, necesidades e idiosincrasias nacionales de nuestros respectivos países.

Y aquí desearía tocar un punto que creo de importancia: Chile, por voluntad legítima, constitucional y soberana de su pueblo, ha optado por un gobierno revolucionario depositario de un mandato de cambio para impulsar el país hacia el socialismo. Se ha querido levantar la duda que ello podría ser contradictorio con los mecanismos y objetivos del Pacto Andino; yo afirmo categóricamente que ello no es así. Las modificaciones estructurales que estamos incorporando en la economía no están concebidas para dominar el mercado andino. Queremos sentar las bases de una economía nacional, eficiente y destinada a satisfacer las necesidades de las grandes mayorías nacionales en la consecución de sus supremos objetivos de liberación y afirmación humana.

Creemos en el principio esencial de un desarrollo armónico y equilibrado dentro el Grupo Andino y por ello el Gobierno de Chile se conduce y conducirá de tal manera que los compromisos inscritos en el Acuerdo de Cartagena tengan plena vigencia y validez. En especial esto es válido respecto de Bolivia y Ecuador países que por su menor desarrollo económico relativo tienen previsto un tratamiento preferencial que aprobamos y queremos materializar. De ahí nace el derecho moral Andino la misma actitud, porque los compromisos de un acuerdo de integración pueden dejarse de cumplir de muchas maneras. En circunstancias normales estas palabras habrían sido innecesarias, pero yo sé que el cambio histórico toma tiempo en aprehenderse y en Chile debemos tener paciencia hasta que se comprenda en toda su dimensión, autenticidad y originalidad la experiencia que encabeza el Gobierno Popular.

Y así, creo yo, llegamos a la esencia misma de toda la construcción andina.

Los objetivos comunes que perseguimos se harán realidad en la medida que exista la voluntad política para ello. Hasta el momento, todas las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se han inspirado en un vehemente deseo de entendernos, en el convencimiento que, más allá de diferentes enfoques frente a problemas específicos, está la necesidad que el Pacto Andino demuestre su efectividad y se adentre en la historia latinoamericana consolidando y afirmando nuestra independencia económica, nuestra soberanía y la unidad del continente.

Esta responsabilidad política con que todos hemos actuado, es el fundamento mismo de la integración andina; sin ella podríamos imaginar los esquemas teóricos más completas, los acuerdos más acabados que no tendrían efecto concreto algunos simplemente por falta de convicción.

Avanzar cada día más en la consolidación y perfeccionamiento de estos mecanismos es un deber inaplazable de nuestros pueblos y responsabilidad directa y primaria de sus gobernantes. Yo no quisiera que las generaciones del futuro nos indicaran con el índice, refiriéndose a nosotros como aquellos miopes gobernantes del ayer que, incapaces de sobreponerse a sus mentalidades provincianas, dejaron pasar la oportunidad histórica de construir una región andina libre, independiente, digna y soberana. El reto que tenemos por delante es el más serio y hermoso que han enfrentado nuestro países en su misión de cooperación y unidad.

Por ello, porque somos distintos y porque hemos sido capaces de crear nuevas prácticas e convivencia internacional, porque estamos demostrando que los nuestros no son compromisos de papel y porque con nuestra decisiones hemos afectado intereses ligados a las estructuras existentes, es que el Pacto Andino es atacado. Cómo no habría de serlo cuando su éxito o fracaso tiene tantas implicancias para quienes dominan la estructura internacional de poder.

Si fracasamos o nos detenemos estaremos abiertos y sin defensa a las formas modernas de colonialismo. Solos, divididos, incluso derrotados psicológicamente, nos enfrentaríamos ante las grandes potencias económicas mundiales, sin capacidad de negociación y, evidentemente éste es un objetivo que sectores nacionales y extranjeros están persiguiendo.

Por otro lado, si salimos adelante, si somos capaces de tener el sentido de responsabilidad para actuar conjuntamente y adoptar decisiones que a todos nos benefician, demostraremos al mundo y a América Latina que la imaginación no ha muerto en este continente; que de las raíces profundas de lo que son las realidades y necesidades de nuestros pueblos hemos captado la aspiración avasalladora para hacer de la integración una realidad de carne y hueso.

Si seguimos en la ruta del éxito, como hasta ahora, se habrá desencadenado un proceso con hondas repercusiones en nuestros países en América Latina y dentro de la comunidad internacional. El efecto de demostración de esta experiencia de integración puede ser tremendamente corrosivo para los intereses de los usufructuarios de la economía internacional. Si continuamos como hasta ahora, por esta senda, por este camino ascendente, demostraremos, definitivamente, que América Latina ha adquirido capacidad de manejar sus asuntos en la forma y de la manera que estima más conveniente.

Estas son las grandes cuestiones que están en juego cuando la Junta propone y la Comisión decide. Los órganos principales del Acuerdo de Cartagena están, por eso de la vanguardia de un proceso de la más trascenderá importancia para el futuro del continente.

Todo este quehacer se desarrolla dentro del más absoluto respeto al pluralismo ideológico existente en la Subregión y con ello demostramos al mundo que

la década presente verá caer, uno tras otro, los grandes fantasmas de la estructura política internacional que se fijó en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

Triste resulta constatar que durante los últimos 25 años, la política exterior de América Latina ha estado determinada por una conflagración que no fue la nuestra y por juegos de potencias ajenas a nuestros intereses.

Por eso, lo que estamos haciendo en el Pacto Andino tiene tanto trascendencia, porque más allá de las afinidades o diferencias de nuestros sistemas socio-político con otras naciones, somos capaces de demostrar que ya no se dicta desde fuera de la Subregión, quiénes son nuestros amigos y quiénes nuestros enemigos.

Será cada uno de nuestros pueblos, en función de sus intereses propios e individuales, que determinarán cómo, cuándo y con quiénes llevar adelante políticas de cooperación mutua. La independencia de criterio que significa poder actuar de esta manera se está haciendo cada día más presente en los actos de Gobierno de nuestro continente.

De todo lo anterior surge que el Principio del pluralismo ideológico será en la realidad, en la década del 70, uno de los elementos centrales en la capacidad de diálogo de los países latinoamericanos.

Yo quisiera resaltar que este principio otorga derechos, en el sentido que todo país puede exigir la más absoluta y total prescindencia respecto a sus opciones nacionales, pero, al mismo tiempo, impone la obligación de observar la más completa discreción en torno a la forma cómo los demás manejan sus asuntos internos.

Del juego entre este derecho y esta obligación estamos construyendo nuevas prácticas de convivencia internacional para avanzar hacia una Subregión Andina sólida y con sentido histórico.

América Latina está enfrentando muchos desafíos, la batalla por el desarrollo de nuestro continente se da en múltiples frentes internos e internacionales; pero cada día emerge con mayor claridad que la solución de nuestros problemas está en nuestras propias manos, como conjunto, y cada uno de los países individualmente sean capaces de generar, surgirán verdaderas posibilidades de desarrollo.



De estos desafíos, quizás, el de mayor trascendencia, porque está presente y permea todo el actuar de nuestras sociedades, es el superar la crisis existente en la gestación de un pensamiento auténticamente latinoamericano. Por demasiado tiempo nuestros países se han acostumbrado a imitar experiencias ajenas y a “adecuarlas” a nuestras propias realidades, pero casi siempre, a partir de lo hecho y obrado por otros.

Esta dependencia psicológica y cultural a las inspiraciones venidas a otras latitudes ha limitado y minimizado la generación de ideas y conceptos auténticamente nuestros obstaculizando soluciones que broten de la esencia misma de nuestras realidades. Ello es grave, porque sin pensamiento latinoamericano, no habrá desarrollo latinoamericano.

Siguen presentes en América Latina categorías de valores, prioridades conceptuales y enfoques mentales que no representan nuestros intereses ni reflejan nuestra idiosincrasia y que constituyen la herramienta más sutil, más encubierta, pero más efectiva para seguir ejerciendo dominación sobre el continente. Así nos debilitan desde nuestra propias entrañas. Sólo una revolución en el pensamiento crítico hace posible avanzar hacia esquemas realmente independientes.

Si tuviera que elegir una de las múltiples razones por las cuales me siento honrado de encontrarme entre ustedes, es que la Junta y su equipo técnico se han colocado por lo que ha sido su trabajo, por lo que han sido las ideas que de esta casa han surgido, a la vanguardia del pensamiento de América Latina en muchos aspectos.

El Pacto Andino es por esencia un proceso innovador, surge del convencimiento que los esquemas de integración hasta ahora implicados, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, se habían concebido esencialmente para estructuras económicas que no eran las nuestras, y en consecuencias, postulaban mecanismos, en buena medida, inadecuados a nuestra realidad.

Al respecto quisiera tan sólo resaltar dos aspectos que afirman este acerto:

En primer lugar, el tratamiento común a los capitales extranjeros que, sin lugar a dudas, constituye un avance en la defensa de los intereses de la Subregión. Contienen disposiciones claras y precisas destinadas, no a ahuyentar las inversiones foráneas, sino a enmarcarlas y encuadrarlas dentro de un conjunto de normas conocidas. Se trata de eliminar ciertas prácticas injustas y negativas que en el pasado caracterizaron la llegada de capitales foráneos y que actualmente aparecen como inaceptables.

Propugna el Régimen Común la creación de una tecnología subregional propia y el máximo aprovechamiento de la inteligencia de los países andinos cuando ésta se manifiesta en una necesaria innovación tecnológica. Aquí la universidad andina, las estructuras productoras y los Estado tienen un deber que cumplir en forma coordinada y acelerada. No podemos seguir comprando una tecnología inadecuada y sometida a cláusulas que coartan claramente nuestra libertad. A la vez debemos incentivar la imaginación industrial que es una de las formas contemporáneas de crear en el sentido más puro y trascendente de la expresión. No vemos la razón por la cual un continente que tiene una literatura profunda y excitante y un arte autóctono varias veces secular, ambas demostraciones de un genio propio latente, deba vivir sumido en una postración tecnológico lamentable provocando la huida desde sus fronteras de los hombres llamados a ser su vanguardia tecnológica.

Otro elemento innovativo cuya concreción práctica aún tenemos por delante y que abre inmensas perspectivas de dinámica industrial para todos, es la programación conjunta.

Aquí nuevamente, los funcionarios de la Junta, junto con los profesionales que a distintos niveles laboran en nuestros países, tendrán que aguzar su sentido imaginativo, por cuanto se trata de un elemento de la más fundamental importancia, sin precedente en la práctica de la integración. Sus resultados dependerán, en buena medida, del sentido y forma que adquieran los programas que la Junta proponga y respecto de los cuales la Comisión deberá pronunciarse. Por sobre todo nos encontramos ante una labor esencialmente creativa y frente a la cual tenemos grandes esperanzas.

Creemos que aquí también surgirán experiencias que puedan ser útiles para el resto de América Latina.

Y si vinculo con tanta facilidad el Grupo Andino con América Latina, es porque nos inspira el convencimiento más preclaro que concepción andina se justifica en función de la construcción de América Latina.

Con el Pacto Andino debemos hacer un aporte en pensamiento y en acción a nuestros hermanos latinoamericanos.

Estamos convencidos que América Latina tienen sentido como conglomerado humano, como conjunto de naciones, como pueblo que busca su destino en la medida que exista un diálogo fraterno y equilibrado, junto al más absoluto respeto por las opciones nacionales de cada cual.

Estas situaciones están demostrando que sobre la base de nuestra realizaciones internas se está proyectando a nivel internacional la presencia de una verdadera personalidad subregional.

Quisiera terminar reiterando que para el Presidente de Chile constituye un honor y una satisfacción personal el haber sido el primer Presidente de un país de la Subregión que ha visitado el lugar donde la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena desarrollan sus actividades, mediante un diálogo donde el interés de cada uno y del conjunto se entrelazan en un camino creador, desconocido en otras etapas ya superadas de nuestra historia.

Creemos que en América Latina no caben liderazgos, pensar otra cosa sería cometer un grave error de comprensión de nuestra realidad histórica y de los fundamentos mismos de nuestra idiosincrasia. Por eso nuestra colaboración debe sumarse a la de múltiples hombres y mujeres, que no tienen vocación de seguidores, que solo buscan una América Latina libre, pluralista, unida y auténticamente soberana.

Por último deseo señalar que todo el actuar del Grupo Andino en beneficio de nuestros pueblos, también tiene una proyección externa que observamos cada día tomar mayor forma y cuerpo. Los contactos se están desarrollando con la Comunidad Económica Europea y deben proseguirse con miras de llegar a entendimientos mutuamente beneficiosos.

Igualmente, la Subregión tiene un destino natural en sus relación con el Pacífico. Somos el interlocutor lógico de los países que se sitúan en el otro extremo de esta cuenca. Por ello, adquieren importancia las gestiones que se iniciarán dentro de poco frente a Japón; país para quien el Pacto Andino como conjunto representa su principal importador y exportador dentro de América Latina.

Los considerables avances que ya hemos logrado nos demuestran la vitalidad del proceso pero, sin duda, quedan por delante múltiples problemas complejos, muchas decisiones difíciles, enorme cantidad de situaciones en donde la trayectoria a recorrer no será clara. Sin embargo, no podemos desfallecer. Está en la naturaleza misma de las realizaciones históricas que ellas sean difíciles y trabajosas. Demostraremos que en América Latina es posible desterrar el recelo y reconstruir con las herramientas contemporáneas los sueños de los capitanes de nuestra independencia.

**Documento N° 11**

**Carta del Presidente Frei Montalva al Presidente de Colombia**

**EMBACHILE**

**BOGOTA**

Ruego US. Transmitir siguiente Mensaje Presidente Lleras:

Santiago, 9 de abril de 1968

“Exemo señor

D. CARLOS LLERAS RESTREPO

Presidente de Colombia

Bogotá

Con sumo interés me he impuesto de su carta de fecha 4 del presente, que me ha hecho llegar por intermedio de su Embajador en Chile. Me es sumamente grato comprobar nuevamente la coincidencia de puntos de vista frente a lo que debe ser la Integración Latinoamericana y en especial de la Subregión Andina.

Puedo expresar a Vuestra Excelencia que sus ideas para acelerar y perfeccionar la Integración Subregional son compartidas por mi Gobierno.

En efecto, considero que el plazo de doce años resulta excesivo, por las razones que V.E. señala, frente a los compromisos de Punta del Este; estoy por ello de acuerdo en intentar completar todo el proceso dentro de un plazo de seis años.

Respecto de las características del programa que V.E. sugiere, estoy también de acuerdo y creo útil elaborarlas a la mayor brevedad.

En relación con las medidas adicionales, coincido plenamente con su importancia y estimo que deben ser materia preferente de los organismos del Acuerdo que considero deben constituirse con la mayor prontitud.

Para quienes estamos dispuestos a realizar efectivamente la Integración Subregional, la tarea que debemos realizar es de tal urgencia, que no debe atrasarse por coyunturas particulares que en todo caso sólo deberían demorar a los países que la sufren, pero no bloquear un proceso en el que tanto hemos avanzado y cuyo perfeccionamiento nuestros países tanto necesitan.

Aprovecho esta oportunidad para reiterarle, Señor Presidente, mis sentimientos de consideración y aprecio.

EDUARDO FREI MONTALVA.

MINRELACIONES

**Documento N° 12**

**Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile sobre la salida de Chile de la ALALC y del Pacto Andino**

**SECRETARIA EJECUTIVA ALALC  
TELEX**

SEA N°

EMBACHILE

BOGOTA

Santiago, 9 de noviembre de 1972.

1. Despacho prensa procedente de Bogotá que ha recibido amplia difusión local señala que “Chile estará un año fuera del Acuerdo de Cartagena y de la ALALC” como resultado de haber invocado cláusulas de salvaguardia. Información se origina en Fernando Sanz Manrique Presidente Federación Matalúrgica Colombiana.

2. Al respecto Ministerio Relaciones Exterior es efectuó siguiente declaración:

“Ante titulares de prensa indicando que “Chile deja ALALC y Pacto Andino por un año” el Ministerio de Relaciones Exteriores expresa que tal información es total y absolutamente falsa. Al respecto desea puntualizar lo siguiente:

a) Chile ha solicitado ante el Comité Ejecutivo Permanente de ALALC la aplicación de las cláusulas de salvaguardia previstas en los artículos 24 y 25 del Tratado de Montevideo, al igual que antes lo hicieron Perú, Colombia y recientemente, Argentina. Ello implica la utilización de un procedimiento normal que en nada supone la utilización de un procedimiento normal que en nada supone el aislamiento del país, por lo cual Chile continuará

participando plenamente en los organismos, de cisiones y programaciones de la integración latinoamericana.

- b) Tal solicitud se fundamenta en la situación desfavorable de balanza de pago provocada a nuestro país por intento de aplicar a Chile un bloqueo financiero, la baja del precio del cobre, la agresión económica externa y las obligaciones de la deuda externa vigente.
- c) Esta medida tiene por objeto permitir que Chile oriente sus importaciones de acuerdo a sus necesidades prioritarias y disponibilidades de recursos, dentro de un intercambio en que los volúmenes comerciales latinoamericanos se mantendrán y aumentarán.
- d) Chile sostiene y sostendrá una política de permanente apoyo de integración, expresada en la vigencia de estrechos vínculos con el Grupo Andino y el incremento de las relaciones bilaterales con América Latina. Los acuerdos logrados en recientes comisiones mixtas con México, Ecuador, Bolivia, Argentina, Colombia y Perú, junto al creciente comercio con Brasil, con una categórica prueba al respecto. En 1970, Chile efectuó el 20% de sus importaciones desde América Latina; en 1971 este porcentaje subió al 35%; en 1972 alcanzará el 39%. Para 1973 dentro de la racionalización de las importaciones que permitirá ña aplicación de las cláusulas de salvaguardias, persigue mantener este porcentaje de importación latinoamericana.
- e) No es esta la primera vez que se busca crear dificultades a la presencia dinámica de Chile en el Grupo Andino y ALALC. Con objetivos políticos claros, voceros habituales movilizan opiniones contrarias a los intereses de nuestro país y a los planteamientos de independencia y acción soberana que la integración, especialmente andina, impulsa.

Chile no está aislado de América Latina ni lo estará, porque entiende que su proceso de cambios debe desarrollarse inserto en una realidad geográfica y social que le es propia, y donde el diálogo se da fructífero en un marco de pluralismo y respeto mutuo”.



3. Sr. Juan Somavía habló telefónicamente con Sr. Raúl Arbaláez objeto este efectúe una declaración siguiente sentido, con lo cual estuvo de acuerdo.

- a) Cláusulas salvaguardias es mecanismos normal existente en Tratado Montevideo, utilizando incluso por Colombia en el pasado, sin que ello haya significado aislarse o retirarse del proceso de integración.
- b) El Gobierno de Colombia apoya la solicitud de Chile como un gesto de respaldo frente a los fenómenos externos que afectan al país.

Ruego US. Contactar Sr. Arbaláez objeto agradecer buena disposición e insistir al respecto.

V° B°

Juan Somavía

MINRELACIONES

**Documento N° 13**

**Posición chilena frente al Pacto Andino**

**REPUBLICA DE CHILE**  
**Ministerio de Relaciones Exteriores**  
**SECRETARIA EJECUTIVA**  
**Para los Asuntos de la**  
**ASOCIACIÓN LATINAMERICA**  
**DE LIBRE COMERCIO**

**RES.: N° 67/0/76**

**ANT.: No hay**

**MAT.: Remite documento**

**relacionado**

**DEPTO. JURIDICO**

**con visita**

**Miembros JUNC.**

**SANTIAGO, 13 de Julio de 1976**

AL SEÑOR: EMBAJADOR DE CHILE EN BOLIVIA

DEL: SECRETARIO EJECUTIVO PARA LOS ASUNTOS  
DE LA ALALC Y PACTO ANDINO

Cúmpleme remitir a US., adjunto al presente Oficio Reservado, un documento de trabajo referente a la posición chilena en el Pacto Andino preparado en relación con la visita que actualmente realizan en el país los Miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Saluda a US.

**ADELIO PIPINO CRAVERO**  
**Secretario Ejecutivo**

CC/dgg

DISTRIBUCION:

- Señor Embajador de Chile en Bolivia. C/ anexo
- ALALC- Oficina de Partes – Archivo

## **POSICIÓN CHILENA FRENTE A LOS PUNTO DE DISCUSIÓN EN EL PACTO ANDINO**

La posición chilena, en consideración a la situación de vencimiento de los plazos para la aprobación del Arancel Externo Común y de la nómina de productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial al 31 de diciembre de 1975, ha planteado la revisión integral de todos aquellos aspectos fundamentales que, a la luz de los primeros seis años de experiencia del proceso de integración subregional andino, de una forma u otra afectan a los intereses de cada uno de los países miembros.

Se estima que sólo en estas condiciones será posible establecer las bases sanas para lograr la plena voluntad política para un avance sólido y sostenido del proceso de integración. La representación chilena ha indicado la conveniencia de que una vez aclarados y resueltos todos aquellos aspectos negativos se proceda a refrendar o aprobar todos los compromisos, acuerdos o decisiones correspondientes.

En este contexto la representación chilena ha señalado la imperiosa necesidad de modificar el contenido de la Decisión 24 de del Acuerdo de Cartagena que resulta el tratamiento de la inversión extranjera.

### **1.- Decisión 24**

Para alcanzar el desarrollo económico sostenido no basta con aplicar políticas económicas eficientes y coherentes. Es necesario contar con recursos financieros y tecnológicos suficientes para financiar proyectos de desarrollo al amparo de esas políticas. Chile ha invertido anualmente alrededor del 15% del Producto Geográfico Bruto. Para crecer a una tasa del 7% anual sería necesario invertir por lo menos el 20% del Producto Geográfico Bruto. Si no se cuenta con el complemento de la inversión extranjera debería recurrirse al ahorro interno a costa de un drástico sacrificio del consumo, que desde ya es reducido. El consumo ha sido afectado por el lento crecimiento de la economía en las últimas décadas, el desastre económico provocado por el

Gobierno de la Unidad Popular, la caída del precio del cobre y el aumento de los precios de los combustibles. Por lo tanto, exigir un mayor sacrificio a la población es políticamente impracticable y económicamente absurdo si existe una alternativa distinta posible.

En consecuencia es fundamental para el desarrollo económico del país contar con el aporte del ahorro externo. Este no va a venir en las magnitudes necesarias, a pesar de las políticas aplicadas, si subsiste una disposición comunitaria andina en contra del capital extranjero. Es por ello que Chile ha planteado la modificación sustancial de la Decisión 24. El modificar esa Decisión no significa que se propicie la ausencia de medidas de control de la inversión extranjera. Lo que si se sostiene es que el control debe ser materia de competencia de las autoridades nacionales del acuerdo a las necesidades de la economía.

La posición chilena en relación con la Decisión 24 condiciona la aceptación del conjunto de modificación a introducir en el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena a la modificación sustancial de los siguientes aspectos de la referida Decisión:

- a) Eliminación del tope a la remesa de utilidades provenientes de inversiones extranjeras.

El límite del 14% desalienta al inversionista extranjero no por ser 14% sino que por construir un límite. Por lo tanto un aumento del porcentaje-límite no resuelve la inquietud chilena.

Existe un principio de acuerdo entre Colombia, Bolivia y Chile para su eliminación y Venezuela no tendría dificultades en aceptarlo.

El límite del 14% es discriminatorio según sea la política cambiaría que aplique cada país. Es así que para países que tienen libertad cambiaría como Venezuela, Ecuador y Bolivia, la existencia de dicho límite no tiene significado práctico. No se ven, por tanto, razones objetivas que justifiquen un tratamiento discriminatorio según sea el régimen cambiario que los países apliquen.

- b) Modificación de la obligatoriedad de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas.

Esta obligación significa necesariamente destinar el escaso ahorro interno a la adquisición de empresas existentes en vez de utilizarlo en la creación de nuevas actividades. Resulta además claramente incompatible el hecho de establecer un límite a la remesa de utilidades y por otra parte estimular la salida de dividendos a través del proceso de transformación.

Colombia ha propuesto una ampliación en los plazos de transformación, que sería de cuatro años para Perú, Colombia, Venezuela y Chile y de seis años para Bolivia y el Ecuador. Actualmente dichos plazos son de 15 y 20 años respectivamente. Chile estima que esta es una solución parcial que mantiene vigente el problema de fondo.

- c) Prohibición de venta de empresas a inversionistas extranjeros en una magnitud tal que revierta su condición de empresa nacional o mixta. (Artículo 3° Decisión 24).

La posición chilena es de eliminar esa disposición para liberar recursos nacionales y destinarlos a nuevas actividades productivas. El criterio restrictivo contenido en dicha norma, que sólo acepta la venta cuando se trate de “quiebra inminente”, obligaría a recurrir a subterfugios legales para legalizar una inversión tal como ha sido propuesto por representantes técnicos de otros países. Esta no es una solución aceptable para Chile.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la inversión extranjera viene acompañada de tecnología, capacidad empresarial, contacto con mercados externos. Todo ello contribuye a la modernización de las empresas nacionales existentes.

- d) Exonerar de la aplicabilidad de la Decisión 24 a las empresas extranjeras que no se interesen en aprovechar el mercado subregional.

Resulta ilógico que se tengan que aplicar las disposiciones de la Decisión 24 a aquellas empresas o inversiones extranjeras que no están orientadas al aprovechamiento del mercado andino. Si el objetivo de la Decisión 24 fue proteger el mercado ampliado no se entiende la razón de aplicarla a las empresas extranjeras que no deseen beneficiarse de las ventajas.

e) Ampliación del número de sectores básicos eximidos.

Se considera restrictivo el concepto de “sector de productos básicos”. Es necesario ampliar dicho criterio incluyendo nuevos sectores y a las industrias derivadas de ellos; como también que, cada país determine soberanamente las “industrias calificadas” como imprescindibles para el desarrollo acelerado de sus economías a las cuales eximiría de las obligaciones de la Decisión 24.

En el caso de Chile se ha observado que la mayor afluencia de inversión extranjera se ha orientado a los sectores que la propia Decisión 24 exime de la aplicabilidad del proceso de transformación (industrias extractivas). Esto avala la tesis sostenida por Chile de que la Decisión 24 desincentiva el acceso de inversión extranjera al área.

2.- Venta de empresas CORFO a inversionistas extranjeros (Decisión 97).

Durante el XVI Período Extraordinario de Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (marzo-Abril de 1976) se autorizó a Chile en forma excepcional para vender empresas estatizadas en poder de CORFO a inversionistas extranjeros. Se condicionó la puesta a vigencia de esta autorización a la ratificación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena.

### 3.- Arancel Externo Común:

El proyecto de Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena recogido por la Decisión 100, cambio el concepto de Arancel Externo Común desde un nivel puntual, al de una franja.

La posición chilena sobre el particular apoya la adopción de una Arancel Externo Común constituido por una franja, cuyo límite inferior sea lo suficiente bajo para no obstaculizar la consecución de la política arancelaria nacional y que no aliente producciones con un alto grado de ineficiencia que signifique, en la práctica, un mal uso de los recursos productivos, pérdida de bienestar para los consumidores e insistir en un modelo de sustitución de importaciones a cualquier costo.

Respecto del Arancel Externo Mínimo se interpreta en el sentido que ha dejado de tener vigencia con el vencimiento del plazo para la aprobación de la meta constituida por el Arancel Externo Común (31 diciembre, 1975). En consideración a esta situación y a la revisión del concepto de Arancel Externo Común, se aceptó discutir en los grupos de trabajo de la Comisión de un nuevo Arancel Externo Mínimo Común compatible con el espíritu de la Decisión 100 en materia arancelaria. Obviamente desde el punto de vista de los intereses de Chile, se mantiene el mismo objetivo de no obstaculizar la política nacional.

### 4.- Programación Industrial

En la Decisión 100 se ha propuesto modificar el Acuerdo de Cartagena, entre otros aspectos, ampliando en dos años los plazos para la vigencia de la nómina de productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y lo mismo para su aprobación. Asimismo, se abre la posibilidad de que en los Programas Sectoriales no participe la totalidad de los países miembros, bastando para ello un mínimo de cuatro países.

Esta última modificación satisface las aspiraciones chilenas de otorgar a los países mayor flexibilidad en el uso de ese instrumento y permitir la asignación de recursos en importantes sectores industriales, a través de los mecanismos propios del mercado y no necesariamente mediante la

programación sectorial andina. En particular, se resolvería el problema que eventualmente se le suscitará a Chile si el resto de los países pretendieran imponer en cada programa condiciones arancelarias excesivamente proteccionistas e incompatibles con la política de desarrollo nacional.

#### 5.- Programas Sectorial de la Industria Automotriz.

La Propuesta Automotriz está en proceso de discusión a nivel de grupo de trabajo de la Comisión. La posición chilena es de no aceptar que en un eventual programa en el que el país participe, se adopte un Arancel Externo Común con niveles permanentemente altos, sino que se fijen niveles compatibles con el Arancel Externo Común universal y los países puedan aplicar para el sector una protección temporal y adicional superior al resto de los sectores, para encuadrarlo posteriormente dentro de la política arancelaria general.

#### 6.- Racionalización de industrias existentes.

El Acuerdo de Cartagena instituye los Programas de Racionalización de las industrias existentes cuyos productos no han sido incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. En la actualidad la Junta está interesada en impulsar Programas de Racionalización de esta índoles.

Respecto a esta materia, debe tenerse especial cautela ya que, como en otros aspectos del Acuerdo, lleva implícito un espíritu de amplia intervención estatal, estableciendo criterios de planificación industrial en lo referente a conversión de industrias, convenios de especialización y comercialización conjunta.

A juicio de esta Secretaría Ejecutiva, tales programas no tienen prioridad y su iniciación, en las actuales circunstancias del proceso, es inoportuna. La Junta del Acuerdo de Cartagena debiera limitarse solamente, y en forma fundamentada, a señalar los sectores que deben participar en dicho proceso y recomendar medidas conducentes. Estas medidas no deben ser compulsivas



sino sólo de tipo orientador y de incentivación, con una activa participación de las empresas afectadas y desde luego, de carácter optativo.

#### 7.- Tribunal Andino para la solución de controversias.

Otro de los temas que la Junta del Acuerdo de Cartagena está interesada en promover, es la creación de un Tribunal Andino para la solución de controversias. La posición Chilena es la de rechazar la creación de un órgano jurídico supranacional que pudiera interferir con nuestra plena soberanía.

#### 8.- Postergación de reuniones del Acuerdo de Cartagena

En los dos últimos meses y en vista de la ausencia del consenso para resolver los problemas de fondo del proceso de integración, se ha mantenido la posición de solicitar la postergación de las reuniones convocadas por la Junta del Acuerdo de Cartagena sobre temas colaterales, hasta después de la próxima reunión de la Comisión.

Esta decisión, consultada con las autoridades superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores, se debe a que no se considera apropiado entrar a discutir temas secundarios mientras no se hayan resuelto los problemas de fondo pendientes a nivel de la Comisión.

## MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

### Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964)

Nombre	Período en el cargo
Sr. Germán Vergara Donoso	Novbre. 1958 - marzo de 1959.
Sr. Enrique Ortúzar Escobar	Marzo de 1959 – septbre. de 1960.
Sr. Germán Vergara Donoso	Sptbre. de 1960 – abril de 1961.
Sr. Enrique Ortúzar Escobar	Abril de 1961 – agosto de 1961.
Sr. Carlos Martínez Sotomayor	Agosto de 1961 – septbre. de 1963.
Sr. Julio Philippi Izquierdo	Diciembre de 1963-novbre. de 1964

### Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)

<b>Nombre</b>	<b>Período en el cargo</b>
Sr. Gabriel Valdés Subercaseaux	Novbre. de 1964-diciembre de 1970

---

### **Gobierno de Salvador Allende Gossens (1970-1973)**

---

<b>Nombre</b>	<b>Período en el cargo</b>
Sr. Clodomiro Almeyda Medina	Novbre. de 1970 – junio de 1973.
Sr. Orlando Letelier del Solar	Junio de 1973 – agosto de 1973.
Sr. Clodomiro Almeyda Medina	Agosto de 1973–11 de sptbre. 1973

---

### **Gobierno de Augusto Pinochet Ugarte (1973-1989)**

---

<b>Nombre</b>	<b>Período en el cargo</b>
Vicealmirante Ismael Huerta	11 de sptbre. 1973-julio de 1974.
Vicealmirante Patricio Carvajal	Julio de 1974-abril de 1978.
Sr. Hernán Cubillos Sallato	Abril de 1978-marzo de 1980.

Fuente: Elaboración propia con Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

ACA quede

### GRUPO ANDINO ACUERDO DE CARTAGENA

El 18 de Febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo por el que se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, siendo en un principio sus miembros: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adiriéndose posteriormente Colombia (1961), Ecuador (1961), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

El Tratado prevé ciertas ventajas especiales en favor de los países de menor desarrollo económico de la región - Bolivia, Ecuador, Paraguay- consistentes en concesiones que no son extensivas a las demás Partes Contratantes. En cambio, los llamados países intermedios, que luego recibieron la denominación de países de mercado insuficientes, no gozan de ningún tratamiento especial, de donde resulta que las concesiones que ellos se hagan mutuamente se extienden en forma automática a los países mayores de la Subregión, es decir, Argentina, Brasil y México.

El Tratado de Montevideo, que funcionó normalmente durante los primeros años a partir de su vigencia, posteriormente llegó a un punto en el que la

### **1. Fuente Primarias (archivísticas, no publicadas y documentales)**

#### **Documentos oficiales.**

- .- Tratado de Montevideo, 17 de febrero de 1960. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).
- .- Acuerdo de Cartagena. Colombia 26 de mayo de 1969. Texto oficial codificado [Aprobado por Decisión 117, Comisión del Acuerdo de Cartagena], Lima, 14-17 de febrero de 1977.
- .- Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena. Lima, 2 al 4 de octubre de 1976.
- .- Declaración de Bogotá, en Interamerica economic affairs, vol XX, Nº 3, winter, 1968.
- .- Informes de la Junta del Acuerdo de Cartagena.
- .- Declaración de los Presidentes de América. Reunión de Jefes de Estado Americanos, Punta del Este, Uruguay, 14, abril, 1967.
- .- Acta de los Acuerdos de la reunión de Presidentes, Punta del Este, Uruguay, 14, abril, 1967.
- .- Acta final de la reunión del Consejo de Ministros de RR.EE. de ALALC, Asunción, 28 de agosto de 1967; en Boletín de la Integración, Buenos Aires, septiembre, 1967.
- .- Actas de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta del Acuerdo de Cartagena.
- .- Actas de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.
- .- Actas de las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Integración Subregional Andino.
- .- Boletín de Leyes y Decretos de la República de Chile
- .- Recopilación de Leyes de la República de Chile
- .- Diario Oficial de la República de Chile.
- .- Mensajes Presidenciales, República de Chile
- .- Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 1954-1976

#### **Publicaciones oficiales**

- .- Acta Final de la VII Sesión de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos (OEA), División de Conferencias y Organismos, Departamento de Asuntos Jurídicos, Washington, 1957.
- .- Resoluciones aprobadas por la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas durante su XIV período de sesiones, Nueva York, 1960.
- .- Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (aprobada por la Conferencia en su 35º Sesión Plenaria), 15 de junio de 1964.
- .- Acta de los Acuerdos de la reunión de Presidentes, Punta del Este (Uruguay), 14 de abril de 1967.
- .- Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social en América Latina*, diversos informes, Washington D.C..
- .- CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, diversos números.
- .- CEPAL: *Estudio Económico de América Latina*, 1949.

- .- CEPAL: *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, DOC E/CN-12/664, pp. 1-49, 1950.
- .- CEPAL: *"Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena. 1925-1952"*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1954.
- .- CEPAL: *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, 1954.
- .- CEPAL: *El mercado común latinoamericano*, 1959.
- .- CEPAL: *Desarrollo económico, planteamiento y cooperación internacional*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1961.
- .- CEPAL: *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, Naciones Unidas, 1963.
- .- CEPAL: *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, 1965.
- .- CEPAL: *Evaluación de la integración económica en Centroamericana*: con el informe de 9º período de sesiones del Comité de Cooperación Económica del istmo Centroamericano, Nueva York, 1966.
- .- CEPAL: *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, 1977.
- .- CEPAL: *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982
- .- CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Diversos números y cintas.
- .- CEPAL, Mayobre, José Antonio, *Hacia la integración acelerada de América Latina. Propositiones a los presidentes latinoamericanos*. Con estudio técnico de la CEPAL, 1º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 195 páginas.
- .- CEPAL: *Progreso económico y social en América Latina* (informe anual, varios años).
- .- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, documento, mayo, 1972.
- .- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Evaluación del proceso de integración. 1969-1971*.
- .- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Actas del Consejo de Comercio Exterior* (diversos años).
- .- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Carta informativa oficial* (diversos números y años).
- .- Comisión del Acuerdo de Cartagena, *Decisiones*. (diversos años).
- .- Comisión del Acuerdo de Cartagena, *Actas de los períodos de sesiones ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena*. (diversos años).
- .- ONU-CEPAL, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, 1954.
- .- ONU-CEPAL, *Estudio del comercio interlatinoamericano*, 1956.
- .- ONU-CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, 1959.
- .- ONU-CEPAL, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, (preparado por Raúl Prebisch), Boletín Económico de América Latina, vol. III, Nº 1, CEPAL, 1962.
- .- ONU-CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*, Nueva York, 1963.
- .- ONU-CEPAL, *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano*, 1960.
- .- ONU: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Ginebra, 1964.



### **Colecciones Estadísticas**

- .- *Análisis del comercio andino. 1969-1980*, Junta del Acuerdo de Cartagena, Red Andina de Información Comercial, Lima, julio de 1982.
- .- ALALC: *Serie estadística*, diversos años.
- .- Banco Mundial: *World Bank Atlas, Population, Per Capita Product, and Growth Rates*, 1976.
- .- BID: *Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano*, 1965.
- .- BID: *Factores para la integración latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- .- INTAL, *Integración económica en América Latina: Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, 1968.
- .- Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano*, México, D.F., julio de 1959.
- .- ALALC: *Resoluciones del Comité Ejecutivo Permanente*. (diversos años).
- .- Naciones Unidas: *Anuario Estadístico de América Latina*. (diversos años).
- .- Naciones Unidas: *Estudio Económico de América Latina*, (diversos años).
- .- Naciones Unidas: *Boletín Estadístico de América Latina*. (diversos años).
- .- *Statistical Yearbook*

### **Revistas Periódicas**

Estudios Internacionales, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1967-1995.

Integración Latinoamericana, Revista del Instituto para la integración Latinoamericana (INTAL), Buenos Aires. 1976-1987.

Comercio Exterior, México. 1979-1995.

Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, ICI, CEPAL, Madrid.

Revista de la CEPAL. 1950-1980.

## **3. Bibliografía (obras generales, monografías, tesis)**

### **3. a. Obras Generales**

- .- Abrisqueta, Jaime: *La construcción de Europa: Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea*, Editorial COLEX, Madrid, 1995.
- .- Almeida, Rómulo (et. al.), *Factores para la integración latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica - BID 1969.
- .- Alexander, Robert J.: *"The import substitution strategy of economic development"*, Journal of Economic Issues, vol. 1, diciembre de 1967.
- .- Appleyard, Dennis y Field, Alfred: *Economía Internacional*, Mac Graw-Hill, Madrid, 1997.
- .- Arnaud, Vicente: *MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
- .- Ashworth, W., *Breve historia de la economía internacional desde 1850*, México, FCE, 1978.

- .- Attina, Fulvio: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- .- Axline, Andrew W.: *"Integration and development in the Commonwealth Caribbean: the politics of regional negotiations"*, International organization, Autumn, 1978.
- .- Balassa, Bela: *The theory of economic integration*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood. Illinois, 1961; este trabajo se encuentra publicado en español como *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964.
- .- Balassa, Bela: *Toward a theory of economics integration*, Kiklos, N° 1, 1961.
- .- Banco Nacional de Comercio, *La integración económica latinoamericana*, México, 1963.
- .- Barriga López, Leonardo, *El grupo andino y las trasnacionales*, Bogotá, Editorial Temis Librería, 1980.
- .- Bernstein Caravantes, Enrique, *Recuerdos de un diplomático*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1984.
- .- Bethell, Leslie: *Historia de América Latina*, Editorial Crítica, Cambridge University Press, 1997, Tomo XI.
- .- Beyhaut, Gustavo: *Historia Universal*, Editorial siglo XXI, México, 1995, 5º edición, v. 23.
- .- Bouzas, Roberto; Hirst, Mónica; Streb, María Luisa (et. al), *Los procesos de integración económica en America Latina*, Situación Latinoamericana, Fundación CEDEAL, Madrid, 1993.
- .- Carmagnani, Marcello, *América Latina de 1880 a nuestros días*, 1º edición, Barcelona, 1975.
- .- Cecchini, Paolo; Garrigues, Antonio; Illescas, Rafael: *La Unión Europea: Eficacia y democracia*, Mc Graw Hill, España, 1994.
- .- CEPAL, Mayobre, José Antonio, *Hacia la integración acelerada de América Latina. Propositiones a los presidentes latinoamericanos*. Con estudio técnico de la CEPAL, 1º edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 195 páginas.
- .- Cevallos, Gonzalo, *La integración económica de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, 360 páginas.
- .- Chiti-Batelli, Andrea: *Il Parlamento Europeo Struttura-Procedura-Cocide Parlamentare*, Padova, Edizione CEDAM-PADOVA, 1982.
- .- Cohen O., Isaac: *"El concepto de integración"*, Revista de la Cepal, N° 15, diciembre, 1981.
- .- Cohen O., Isaac y Rosenthal, Gert: *"Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración centroamericana"*, en Revista Integración Latinoamericana, octubre, 1980, año 5, N° 51, pp. 18-35. Publicado también en Temas sobre integración latinoamericana, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica, 1979.
- .- Cuenca, José Manuel: *Historia Universal*, Editorial Océano, Barcelona, 1994, vol. IV.
- .- del Arenal, Celestino: *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª edición revisada y ampliada, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1993.
- .- Dell, Sydney, *Experiencias de la integración en América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1966.
- .- Dreier, John C. (et. al.), *La Alianza para el Progreso*, México, Novaro, 1962.

- .- Deutsch, Karl W.: *Análisis de las Relaciones internacionales*, Ediciones Gernika S.A., México, 1990.
- .- di Giovan, Ileana: *Derecho económico y las relaciones internacionales*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.
- .- Díaz Albónico, Rodrigo (comp.): *Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana: estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de la integración*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1977.
- .- Fernandois, Joaquín: *Chile y el mundo. 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.
- .- Fernández Navarrete, Donato: *Historia y economía de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Ramón Areces, 1999.
- .- Ferrer, Alvaro: *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- .- Ffrench-Davis, Ricardo: "Veinte años de integración económica en América Latina: éxitos y fracasos", Apuntes CIEPLAN, Santiago de Chile, N° 20, octubre, 1979.
- .- Fuentes, Alfredo y Villanueva, Javier: *Economía mundial e integración de América Latina*, BID/INTAL, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1989.
- .- Galbraith, John: *The great crash*, Boston: Houghton Mifflin, 1961.
- .- García, Rigoberto: *Economía y geografía del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- .- Graillot, H: "La longue marche de l'Amérique Latine vers l'intégration", en Revue Francaise de Science Politique, junio, 1969
- .- Groom, A. J. y Taylor, Paul: *Functionalism: Theory an practice in international relations*, University of London Press, Londres, 1974.
- .- Halpering, Tulio: *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- .- Haas, Ernst B.: *Beyond the nation state: Functionalism and international organization*, Stanford University Press, Palo Alto, 1964.
- .- Haas, Ernst B.: "The uniting of Europe and the uniting of Latin America", Journal of Common Market Studies, vol. 5, N° 4, junio, 1967, pp. 315-343.
- .- Haas, Ernst B. "The study of regional integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pretheorizing", International Organization, vol. 24, N° 4, otoño, 1970, pp. 607-646.
- .- Haas, Ernst: "El estudio de la integración regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de Pre-teorizar", Revista de la integración, N° 10, mayo 1972, pp. 85-139 (edición original inglesa en International Organization, Vol. 24, N° 4, 1970).
- .- Haas, Ernst B.: "The obsolescence of regional integration theory", Research Series, N° 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.
- .- Hass, Ernest: "The obsolescence of regional integration theory", Research Series, N° 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.

- .- Haas, Ernst B. y Schmitter, Philippe.C.: *"Economics and differential patterns of political integration: projection about unity in Latin America"*, en International political communities: An anthology, Anchor Books, New York, 1966.
- .- Hansen, Roger D.: *"Regional integration: reflections on a decade of theoretical efforts"*, World Politics, vol. 21, Nº 2, enero, 1969, 257-290.
- .- Herrera Lane, Felipe: *América Latina: Desarrollo e integración*, Editorial Emisión, 1986.
- .- Herrera Lane, Felipe: *América Latina: Experiencias y desafíos*, BID-INTAL, 1974.
- .- Herrera L., Felipe: *"Developpement, economique et intégration de l'Amérique Latine"*, en Problèmes Economiques, París, enero, 1969.
- .- Hoffmann, Stanley: *"Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and case of western Europe"*, International regionalism: readings, J.S. Nye (ed.). Boston, Little Brown, 1968, pp. 177-230.
- .- Hoffmann, Stanley: *"The european process at atlantic crosspurposes"*, Journal of common market studies, vol. 3, Nº 2, febrero, 1965, pp. 85-101.
- .- Hurtado, Celso: *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Siglo XXI, Santiago de Chile, 4º edición, 1973.
- .- Hurtado, Celso: *Economic development of Latin America*, Cambridge University Press, 1970.
- .- Instituto Italo-latinoamericano (en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID): *Los procesos de integración en América Latina y Europa. Balance de la década de 1960-1970 y perspectivas en los años '70*, Publicación del Instituto Italo-latinoamericano, Arti Grafiche E. Cossidente, Roma, 1970.
- .- INTAL: *Integración económica en América Latina: Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, 1968.
- .- Lagos Carmona, Guillermo: *Historia de las fronteras de Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 3 vol.
- .- Machlup, Fritz: *A history of thought on economic integration*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.
- .- Magariños, Gustavo: *Comercio e integración*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, Tomo III, 1994.
- .- Meade, James E.: *Problemas de una unión económica*, Aguilar, Madrid 1957.
- .- Moreno, Fernando: *La integración latinoamericana*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1978.
- .- Morris, Michael, (ed.): *Great powers relations in Argentina, Chile and Antarctica*, Londres, Macmillan, 1990.
- .- Mota Oreja, Matías de la: *La integración económica regional de los países en desarrollo y su aplicación en el grupo andino*, 1980.
- .- Myrdal, Gunnar.: *An international economy*, Harper, New York, 1956.
- .- Nau, Henry: *"From integration to interdependence: Gains, Losses and continuing gaps"*, International organization, vol. 33, Nº 1, Winter, 1979.

- .- Ocampo López, Javier: *Historia de las ideas de integración en América Latina*, Tunja, Bogotá, 1981.
- .- Pereira Castañares, Juan Carlos y Martínez-Lillo, Pedro Antonio: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales, 1815-1991*, Editorial Complutense, Madrid, 1995.
- .- Pérez Sánchez, Guillermo y Martín de la Guardia, Ricardo: *Historia de la integración europea*, Ariel, Estudios Europeos, Barcelona, 2001.
- .- Quintano Costa, Domingo: *La crisis de 1929 y sus efectos*, Santiago de Chile, 1945.
- .- Rizo Otero, Harold: *Colombia. El Grupo Andino en el proceso de integración de América Latina*, Cali, Universidad del Valle, 1975.
- .- Röpke, Wilhelm: *International economic desintegration*, Edimburgo, Edimburgo Hodge, 1942.
- .- Rippy, J. F.: *Latin America and the industrial age*, 2º edición, Nueva York, 1947.
- .- Scitovsky, Tibor: *Teoría económica e integración de la Europa Occidental*, Aguilar, Madrid, 1962.
- .- Schmitter, Philippe.C.: "Three neo-functional hypotheses about international integration", International organization, Nº 23, 1969.
- .- Seldon, Arthur y Pennance, F.G: *Diccionario de Economía*, Editorial Orbis, Barcelona, 1983.
- .- Nieto Solís, José Antonio: *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, siglo XXI, España S.A., Manuales de Economía, 1º Edición, enero, 1995.
- .- Scitovsky, Tibor: *Teoría económica e integración de la Europa Occidental*, Madrid, Aguilar, 1962.
- .- Tamames, Ramón: *Estructura económica internacional*, Editorial Alianza, Madrid, 1960.
- .- Teichert, Pedro: *Revolución económica e industrialización en América Latina*, México, F.C.E., 1964.
- .- Tinbergen, Jan: *International economics integration*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1954, 2ª de., 1965. Edición en español: *Integración económica internacional*, Barcelona, Sagitario, 1968.
- .- Tironi, Ernesto (compilador), *Desarrollo nacional e integración andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- .- Truyol y Serra, Antonio: *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*, Instituto de Estudios Políticos, 2º edición, Madrid, 1973.
- .- Vera Castillo, Jorge, *La política exterior chilena durante el gobierno del presidente Salvador Allende G.. 1970-1973*, 1º edición, 1987, Santiago de Chile, Instituto de Estudios de las Relaciones Internacionales Contemporáneas.
- .- Viner, Jacob: *The customs union issue*, The Carnegie Endowment of International Peace, New York, 1950. Meade, James E.: *The theory of customs unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955.
- .- Wilcox, Clair: *A charter for world trade*, New York, Macmillan, 1949.
- .- Wionczek, Miguel (et. al.): *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*, México, (1ª edición de 1964), Fondo de Cultura Económica, 1972.
- .- Wionczek, Miguel S.: "Integration and Development", International Journal, Nº 24, 1969.

### 3. b. Monografías

- .- Abreu Bonilla, Sergio: *MERCOSUR e integración*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- .- Alvarez García, Marcos (et. al.), *Integración et cooperation en Amerique Latine: le cas du Pacte Andin*, Bruxelles: ASBL CERCAL, 1987.
- .- Aninat, A.: “Las relaciones económicas internacionales de Chile. 1974-1989”, en Revista Cono Sur, volumen IX/Nº 2, Santiago, FLACSO, 1990.
- .- Aragao, José María: “Integración latinoamericana y desarrollo nacional” en Cappeletti, Ricardo: “Relaciones internacionales, integración y subdesarrollo”, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1969.
- .- Arellano, Juan Pablo, y Ffrench-Davis, Ricardo: “Apertura financiera externa: La experiencia chilena en 1973-1980”, en Colección de Estudios Cieplan 5, Nº 50, Santiago, 1981.
- .- Arocena, Martín: “El Pacto Andino; estructura y funcionamiento”, incluido en *Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Buenos Aires, INTAL, 1984.
- .- Aschentrupp, Hermann: “La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral”, en Comercio Exterior, México, vol. 45, Nº 11, noviembre de 1995.
- .- Balassa, Bela: *Integración en América Latina: experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- .- Banco Nacional de Comercio: *La integración económica latinoamericana*, México, 1963.
- .- Barrero, Josefina: “La ALADI en el proceso de integración de América Latina”, Comercio Exterior, Bogotá, INCOMEX, septiembre, 1984.
- .- Barros Charlín, Raymundo (ed.): *Nuevas perspectivas de integración latinoamericana*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, agosto, 1978.
- .- Barros Charlín, Raymundo: *Vigencia y proyección de ALALC y del Pacto Andino*, Publicaciones Especiales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Nº 17, Santiago de Chile, 1976.
- .- Bouzas, Roberto: “Integración y discriminación comercial en el Cono Sur. Un ensayo sobre algunos dilemas de políticas”, en *El Cono Sur y las transformaciones globales*, FLACSO, North South, CLADDE, mayo de 1994.
- .- Boye. Otto: “Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas”; en VVAA: “Chile y el fin de la Guerra Fría”, Editorial ISEC, Santiago de Chile, 1974.
- .- Cardoso, Fernando: *El pensamiento de la Cepal*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, 1º Edición.
- .- Casanova, Manuel: *El retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena: cronología de una crisis*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1977.
- .- Castillo, Carlos M.: *Growth and integration in Central America*, Nueva York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1966.

- .- Cline, William R. y Delgado, Enrique: *Economic integration in Central America*, Washington, The Brookings Institution, 1978.
- .- de Imaz, José Luis: *"Perón e Ibáñez: el tratado económico argentino - chileno"*, Nueva Mirada a la Historia, Editorial Ver, Santiago de Chile, 1996.
- .- Errázuriz, Hernán Felipe: *"Política Exterior en 16 años del Gobierno del Presidente Pinochet: La defensa del ser nacional"*, en El Gobierno Militar en Chile: La visión de sus actores, Santiago de Chile, Universitaria, 1989.
- .- Errázuriz, H.F.: *"Las constantes de nuestra política exterior"*, en Revista Diplomacia, N° 46, Academia Diplomática de Chile.
- .- Ferrer, Aldo: *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México, F.C.E., 1964.
- .- Ffrench-Davis, Ricardo: *"El Pacto Andino: un modelo original de integración"*, El Trimestre Económico, N° 170, México.
- .- Ffrench-Davis, Ricardo: *"Evolución reciente del Pacto Andino"*, Revista de Estudios Sociales, Santiago de Chile, N° 10, Diciembre, 1976; reproducido en Apuntes Cieplan N° 3, agosto, 1977.
- .- Fontaine, Roger W.: *The Andean Pact: A political analysis*, The Washington Papers, Sage Publications, Beverly Hills-London, 1977.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *América Latina tiene un destino*, Editorial Zig - Zag, Santiago de Chile, 1967.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *"El Pacto Andino y la integración latinoamericana"*, en VV.AA.: *Variables políticas de la integración andina*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro interuniversitario de desarrollo andino (CINDA), Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad, Colección Universidad y Ciencias Sociales, 1973.
- .- Garay, Luis Jorge: *El Grupo Andino: estrategia, mecanismos y avances*, Editorial Pluma, 1979.
- .- Gil, Federico: *Latinoamerica y Estados Unidos. Dominio. cooperación y conflicto*, Madrid, 1975.
- .- Herrera, Felipe: *Comunidad Latinoamericana de naciones: Presencia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1ª Edición, 1983.
- .- Kahl, J.A.: *La industrialización en América Latina*, Fondo de Cultura Económico, 1965.
- .- Lagos, Gustavo: *"La integración latinoamericana en perspectiva"*, Mensaje, septiembre-octubre, 1971.
- .- Lagos, Gustavo: *"Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal"*, Mensaje, diciembre, 1972.
- .- Mackenzie, Mauricio: *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1955.
- .- Magariños, Gustavo: *"Balance de las experiencias y resultados de los sistemas preferenciales latinoamericanos. El caso de la ALALC"*, Integración Latinoamericana, N° 52, noviembre de 1980.

- .- Mariñas O, Luis: *"El Grupo Andino: su génesis y vicisitudes"*, en Política Internacional, N° 103, mayo-junio, 1969.
- .- Martz, John D. y Schoultz, Lars: *Latin America, the United States, and the Inter American system*, Boulder, Colorado, 1980.
- .- Medina Valverde, Cristián E.: *"Desarrollo, teoría e idea de la integración"*, Revista de Derecho, N° 8, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción, pp. 81-89.
- .- Medina Valverde, Cristián E.: *"El desafío universitario frente a la integración hemisférica subregional"*, en UNISUR I, Actas del Seminario de Integración Regional Binacional. Chile-Argentina, Concepción, 19-20 de abril de 2001.
- .- Medina Valverde, Cristián E.: *"Winston Churchill y la idea de Europa"*, Revista de Derecho, N° 7, vol. VII, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de la Santísima Concepción, 1999.
- .- Milenky, Edward: *"Developmental nationalism in practice: The problems and progress of the Andean Group"*, Inter American Economic Affairs, vol. 26, núm. 4, Washington.
- .- Muñoz, Heraldo: *La relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago, Ornitorrinco, 1986.
- .- Peña, Felix: *La situación de conflictos en la integración Latinoamericana*, INTAL. Documento 8, Buenos Aires, 1972.
- .- Pipino Cravero, Adelio: *El Pacto Andino y el modelo de desarrollo económico chileno*, Santiago de Chile, ODEPLAN, 1977.
- .- Portales, Carlos: *"Trasnacionalización y política exterior chilena"*, Documento de Trabajo N° 126, Santiago, FLACSO.
- .- Prebisch, Raúl: *"Change and development: Latin America's great task"*, Inter-America Development Bank, Washington, D.C., 1970.
- .- Ramesh Ramsaran: *"CARICOM: the integration process in crisis"*, Journal of World Trade Law, May-June, 1978.
- .- Rioseco, Alberto: *El proceso de retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena*, Serie de publicaciones especiales, N° 32, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1978.
- .- Rojas, R.: *"El decenio del gobierno militar en el campo de las relaciones exteriores"*, en Chile 1973-1989: Enfoques para un decenio, Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 1983.
- .- Santagostino, Angelo: *L'Integrazione difficile: il patto andino tra sviluppo e crisi: I rapporti interni le relazioni esterne*, Edizioni-unicopli, Milano, 1987.
- .- Salgado, Germánico: *Los conceptos básicos de la integración latinoamericana y su reevaluación a la luz de la experiencia*. (texto mecanografiado), s/d.
- .- Salgado, Germánico: *"El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad"*, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 7, abril, 1979, pp. 87-134.



- .- SIECA: *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, INTAL, 1973, 11 volúmenes.
- .- Soto Gamboa, Angel M.: *El Mercurio y la difusión del pensamiento político-económico liberal*, Instituto Libertad, Santiago de Chile, 1994.
- .- Switzer, Keneth: "*The Andean Group: a reappraisal*", Inter American Economic Affairs, vol. 26, núm. 4, Washington
- .- Tawsend Ezcurra Andrés: *La nación de repúblicas: Proyecto latinoamericano del Libertador*, Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, 1988.
- .- Tironi, Ernesto (compilador): *Desarrollo nacional e integración andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- .- Tironi, Ernesto: *Estrategias de desarrollo en integración: divergencias en el caso andino*, Santiago de Chile, Cieplan, 1977.
- .- Urquidí, Víctor L.: *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, CEMLA, 1960.
- .- Vacchino, Juan Mario: *Integración latinoamericana: de la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1983.
- .- Vacchino, Juan Mario: *Integración económica regional*, Instituto de Derecho Público, Sección Integración, Caracas, 1981.
- .- VV.AA.: *Variables políticas de la integración andina*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro interuniversitario de desarrollo andino (CINDA), Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad, Colección Universidad y Ciencias Sociales, 1973.
- .- Vera Castillo, Jorge: *La política exterior chilena durante el gobierno del presidente Salvador Allende G.. 1970-1973*, Santiago de Chile, 1º edición, Instituto de Estudios de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, 1987.
- .- Wilhelmy, Manfred: "*La política exterior chilena y el Grupo Andino*", Estudios Sociales, diciembre, 1976, pp. 16-37.
- .- Wilhelmy, Manfred: *El marco económico de las políticas exteriores de América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 1986.
- .- Wionczek, Miguel S.: "*The rise and decline of Latin American integration*", Journal of Common Market Studies, N° 9, septiembre, 1970.

### **3. c. Tesis**

- .- Alcántara Sáez, Manuel: *Procesos y crisis del grupo de andino. Un esquema de integración regional en países en vías de desarrollo*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, 1985, 2 volúmenes.
- .- Borquez Pincheira, Aníbal: *Integración económica latinoamericana*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción (Chile), 1964.

- .- Bravo Lira, Mario: *La evolución del Pacto Andino desde 1978 y retiro de Chile*, Seminario de titulación para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, 1989.
- .- Chong Follert, Isabel: *Integración económica. La experiencia latinoamericana*, Seminario para optar al título de Administrador Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, 1998.
- .- Grien Ocampo, Raúl: *La integración económica : alternativa inédita para América Latina*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada 1 (Economía internacional y desarrollo), Universidad Complutense de Madrid, 1992, 2 vol.
- .- Hormazábal Mutis, Ximena: *Los tratados como fuente del derecho positivo chileno*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Gabriela Mistral (Chile), 1990.
- .- López Hücke, Edmundo: *Análisis político de la integración latinoamericana*, tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Lovaina, 1971
- .- Mariscal Berástegui, Nicolás: *Intentos de reestructuración de la integración centroamericana. 1961-1981*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, 1983.
- .- Martínez Landaeta, Wilfredo: *Aspectos institucionales del Acuerdo Subregional Andino*, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción (Chile), 1971.
- .- Montalvao Monte Santo: José Ronaldo: *La integración económica en el Cono Sur. Una estrategia de inserción en el comercio internacional*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 1993.
- .- Munita Bennett, María Verónica y Tapia Arrigorriaga, María: *Una visión de la Cancillería chilena durante el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990): aislamiento político y apertura económica*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias de la Información, Universidad Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 1996.
- .- Nun Peicihovici, Bernardo: *Integración subregional andina*, Tesis para optar al grado de Master en Derecho Comparado, Universidad de Miami, 1970.
- .- Rebollo, Juan y Prat, Carlos: *El Pacto Subregional Andino*, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción (Chile), 1971.
- .- Schmied Zapata, Julie: *Mecanismos de integración latinoamericanos y el estatuto antártico: dos modelos de cooperación entre los países iberoamericanos*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Sociología V, Universidad Complutense de Madrid, 1989.
- .- Tironi, Ernesto: *Economic integration and foreign direct investment policies: The andean case*, Tesis doctoral, Departamento de Economía, M.I.T., Cambridge, Mass., agosto, 1976.

- .- Venegas Flores, Olga: *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en el aspecto de las relaciones internacionales*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción (Chile), 1962.

## **II. Parte**

### **1. Fuente Primarias (archivísticas, no publicadas y documentales)**

#### **Documentos oficiales**

- .- Archivo General de la Presidencia de la República. Augusto Pinochet Ugarte.
- .- Allende Gossens, Salvador: *Nuestro camino al socialismo*, Programa Básico de la Unidad Popular, Editorial Papiro, 1971.
- .- Constitución de la República de Chile, 1925.
- .- Declaración de Principios del Gobierno de Chile, Editorial Nacional Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 11 de marzo de 1974
- .- Frei Montalva, Eduardo: *Dos discursos. Marcha de la Patria Joven y Proclamación de los profesionales y técnicos*, Teatro Caupolicán, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1964.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *"Mi programa de gobierno"*, Política y Espíritu, Nº 285, junio-agosto, 1964.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *Programa de gobierno. 1964-1970*, s/d.
- .- Presidente de la República, Departamento de Publicaciones, Proyectos de Ley enviados al Congreso Nacional por el Gobierno del Presidente Frei.
- .- Colección de Discursos del Presidente de la República, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte.
- .- Mensajes Presidenciales. 1958-1973
- .- Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
- .- Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

#### **Colecciones Estadísticas**

- .- Mamalakis, Markos: *The growth and structure of the chilean economy: from independence to Allende*, Yale University Press, New Haven, 1976.
- .- U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the U. S. from colonial times to 1970*, U. S. Bureau of Census, Washington D. C., 1975, Part III.
- .- Defense Foreign Affairs Hadbook, Londres, 1996.

### **2. Fuentes hemográficas, periódicos y revistas, años de consulta.**

#### **Periódicos**

- .- Diario La Tercera de La Hora, Editoriales. 1966-1976
- .- Diario La Nación, Editoriales. 1960-1973
- .- Diario El Mercurio, Editoriales. 1960-1976.

### 3. Bibliografía (obras generales, monografías, tesis)

#### 3. a. Obras Generales

- Albert, Pierre: *Historia de la Prensa*, Colección Ciencias de la Información, Ediciones RIALP, España, s/f.
- Aldunate, Ana Francisca y Lecaros, María José: *Géneros periodísticos*, Colección Actualidad e Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989.
- Almeyda, Clodomiro: "La política exterior del gobierno de la Unidad Popular en Chile", en Gil, R.; Lagos, R. y Landsberger, H. (Eds.): *Chile: 1970-1973*, Madrid, Tecnos, 1977.
- Almeyda, Clodomiro: *La política internacional del gobierno de la U. P.*, Serie Avances de Investigación, Nº 23, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad Autónoma de México, México, 1977.
- Alvarez, Jesús y Martínez, Ascencio: *Historia de la prensa hispanoamericana*, Madrid, MAPFRE, 1992.
- Allende, Salvador: *Salvador Allende y América Latina. 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, Casa de Chile, Mexico, 1978.
- Arroyo Pichardo, Graciela: *Metodología de las relaciones internacionales*, Oxford University Press, México, 1999.
- Aylwin, Patricio: "Chile: Política internacional del futuro gobierno democrático", *Cono Sur*, Flacso, Chile, vol. IX, Nº 1, enero-febrero, 1990, pp. 10-16.
- Benavides Correa, Alfonso: *¿Habrá guerra próximamente en el Cono Sur?*, México, D. F., Siglo XXI Editores, S. A., 1974.
- Bravo Lira, Bernardino: *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile. 1924-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2ª Edición, 1986
- Barros Borgoño, Luis: *Las primera relaciones diplomáticas de las naciones americanas*, J. Pesuer, Buenos Aires, 1938.
- Barros Van Buren, Mario: *Historia diplomática de Chile. 1541-1938*, Editorial Andrés Bello, 2ª edición actualizada a 1958, Santiago, 1990.
- Blazquez, Niceto: *Ética y medios de comunicación*, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 1994.
- Borrat, Héctor: *El periódico, actor político*, Editorial Gustavo Gil S. A., Barcelona, 1989.
- Bulnes, Gonzalo: *La Guerra del Pacífico*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1955.
- Burr, Robert: *By reason or force. Chile and the balancing of power in South America. 1830-1905*, University of California Press, Los Angeles, 1967.
- Burr, Robert: "El equilibrio del poder en el siglo XIX en Sudamérica", *Revista Clío*, Centro de Alumnos de Historia y Geografía, Instituto Pedagógico, Universidad de Chile, Nº 28, 1957, pp. 5-39.
- Burr, Robert: "The balance of power in nineteenth-century South America: an exploratory essay", *Hispanic American Historical Review*, vol. 35, Nº 1, february, 1995, pp. 37-60.

- .- Cáceres Leonardo (compilador): *La consecuencia de un líder, Allende*, LAR, Santiago de Chile, 1988.
- .- Cárdenas, Emilio: "El camino hacia la teoría de las relaciones internacionales", Revista Meicana de Ciencia Política, vol V, Nº 16, pp. 5-24.
- .- Casasús Guri, Josep María: *Ideología y análisis de medios de comunicación*, Editorial Mitre, Barcelona, 1985.
- .- Cope, G. Oliver: "Chile", en Davis, E. Harold & Wilson, C. Larman (et. al.): *Latin American foreign policies: An analysis*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1975.
- .- Desantes, José María: *La función de informar*, Editorial Eunsu, Pamplona, 1976.
- .- Fernandois Huerta, Joaquín: *Chile y el mundo. 1970-1973. La política exterior de la Unidad Popular y el sistema internacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1985.
- .- Fernandois, Joaquín y Rojas, Francisco: "La reinserción internacional de Chile", Cono Sur, vol. X, Nº 1, FLACSO, enero-febrero, 1991.
- .- Fernandois, Joaquín: "Chile and the great powers", en Morris, Michael, (de.), *Great powers relations in Argentina, Chile and Antarctica*, (Londres: Macmillan, 1990).
- .- Fortin, Carlos: "Principled pragmatism in the face of external pressure: The foreign policy of the Allende government", en Hellman, G. Ronald & Rosenbaun, John (Eds): *Latin America: The search for a new international role*, New York, John Wiley nad Sons, 1975, pp. 217-245.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *Sentido y forma de una política*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1951.
- .- Frei Montalva, Eduardo: "Latin America in the world of today", International Affairs, vol. 42, Julio, 1966.
- .- Frei, Eduardo: "Defensa y afirmación de una política", en Magnet, Alejandro: *Sentido y forma de una política*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1951.
- .- Frei Montalva, Eduardo: *América Latina tiene un destino*, Editorial Zig-Zag, Santiago de Chile, 1967.
- .- Fraser, F.: *Introducción al periodismo*, Editorial Limusa, México, 1978.
- .- Frühling, Hugo: "Proyecto social interno y política exterior: La experiencia chilena desde Frei a Pinochet", en Portales, Carlos: *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, F. C. E., 1983, pp. 223-254.
- .- Gaspar, Carlos: "Os pequenos Estados no sistema internacional" en I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales, Fundación Rei Alfonso Henriques Zamora, Asociación Portuguesa de Historia de las Relaciones Internacionales y Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (Eds.), 1998.
- .- Gerald, J. Edward: *La responsabilidad social de la prensa*, Editorial Limusa-Wiley S. A., México, 1965.
- .- Gómez, José y Marín, Enric: *Historia del periodismo universal*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999.

- .- González, L: "*La política exterior de la izquierda chilena*", Revista Mexicana de Ciencia Política, 1972, octubre-diciembre.
- .- González Blanco, Edmundo: *Historia del periodismo*, S. L. de Artes Gráficas, Cartagena, Madrid, 1919.
- .- Grayson, George: *El partido demócrata cristiano chileno*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1968, 2ª edición.
- .- Heine, Jorge: *¿Timidez o pragmatismo? La política exterior de Chile en 1990*, Documento de Trabajo Prospel, Nº 21, septiembre, Santiago, 1991.
- .- Hersh, Seymour: "*The price of power: Kissinger, Nixon and Chile*", The Atlantic Monthly, diciembre, 1982.
- .- Hynds, Ernest: *Periodismo norteamericano hoy*, Editores asociados S. A., México, 1977
- .- Irving, R.E.M.: *The Christian Democratic Parties of Western Europe*, Royal Institute of International Affairs, Allen and Unwin, London, 1979.
- .- Kaufman, Edy: "*La política exterior de la Unidad Popular chilena*", Foro Internacional, Nº 66, octubre-diciembre, 1976.
- .- Lagos, Gustavo: "*La integración latinoamericana en perspectiva*", Mensaje, septiembre-octubre, 1971.
- .- Martínez Fernández, José (compil.): *Allende, su vida, su pensamiento político*, Santiago, Palabra Escrita, 1988.
- .- Medina Aravena, Andrés: *Problemas de relaciones exteriores de Chile. Siglos XIX-XX*, Universidad de Concepción, Facultad de Humanidades y Arte, Departamento de Ciencias Históricas y Sociales, Concepción, Chile, 1994.
- .- Medina Valverde, Cristián y Soto Gamboa, Ángel: *El organicismo de Jaime Guzmán Errázuriz*, Razón Española, Madrid, Nº 79, septiembre-octubre 1996.
- .- Medina Valverde, Cristián y Soto Gamboa, Ángel: *En torno al pensamiento político-constitucional de Jaime Guzmán Errázuriz*, Revista de Derecho, Universidad Católica de la Sma. Concepción, Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, volumen Nº 5, 1996
- .- Meneses, Emilio: "*Los límites del equilibrio del poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado. 1891-1902*", Revista Opciones, Nº 9, 1986, pp. 89-116.
- .- Muller, Edward: "*Dependent economic development. Aid dependence on the United States and the democratic breakdown in the third world*", International Studies Quarterly, vol. 29, 1979, pp. 445-469.
- .- Muñoz, Herald: *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, Santiago de Chile, Ediciones Ornitorrinco, 1986. También en Muñoz, Herald: "*Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*" en Puig, Juan Carlos (comp.): *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- .- Muñoz, Herald: *La política exterior de Chile: la crisis continúa*", en Muñoz, Herald (compilador): *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

- .- Muñoz, Heraldo: *"La política internacional del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile"*, en Muñoz, Heraldo y Tulchim, Joseph (compiladores): *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, 1984.
- .- Nuñez de Prado, Sara; Braojos, Alfonso; Ríos, Enrique; Real, Elena: *Comunicación social y poder*, Editorial Universitas S.A., Madrid, 1993.
- .- Olavarría Bravo, Arturo: *Chile bajo la Democracia Cristiana*, vol. III, Editorial Nacimiento, 1966-1971.
- .- Orrego, Francisco: *Participación de Chile en el sistema internacional*, Santiago de Chile, Editorial Gabriela Mistral, 1974.
- .- Orrego, Francisco: *Trayectoria y orientaciones de la política exterior de Chile*, Seguridad Nacional, N°3, 1976.
- .- Palma, A.: *"The Popular Unity's foreign policy"*, en Zammit, J. (comp.) *The chilean road to socialism*, Brighton, Institute of Development Studies, 1972.
- .- Parkinson, Fred: *Latin America, the Cold War and the world powers, 1945-1973*, Sage, London, 1974.
- .- Pellegrini Ripamonti, Silvia: *Políticas de información*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989.
- .- Pereira Castañares, Juan Carlos: *"De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que un cambio de término"*, Historia Contemporánea, N° 7, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- .- Pinochet Ugarte, General Augusto: *El General Pinochet habla al país: 11 de septiembre de 1974*, Editorial Gabriela Mistral, Santiago, 1974.
- .- Pizarro Rojas, Ángel: *"El programa de gobierno de la Unidad Popular y la política internacional del Presidente Allende"*, en Vera Castillo, Jorge (editor): *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. 1970-1973*, Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ediciones IERIC, Santiago de Chile, 1987.
- .- Pizarroso, Alejandro: *Información y poder, el mundo después de la imprenta*, Eudema S. A., Madrid, 1993.
- .- Quezada, Maribel: *El mensaje medio a medio*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1992.
- .- Rivadeneira Prada, Raúl: *Periodismo: La teoría general de los sistemas y la ciencia de la comunicación*, Editorial Trillas, México, 3ª edición, 1990.
- .- Sánchez, Walter y Pereira, Teresa (Eds.): *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977.
- .- Santa Cruz, Hernán: *La evolución de la política exterior de Chile en Naciones Unidas*, mimeo, Santiago, 10 de noviembre de 1982.
- .- Sigmund, Paul E.: *"The USSR, Cuba and the revolution en Chile"*, en Donaldson, Robert H. (ed): *The Soviet Union in the third world: Successes and Failures*, Boulard, Colorado, Westview Press, 1981.

- .- Silva Castro, Raúl: *Prensa y periodismo en Chile (1812-1956)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad de Chile, 1958.
- .- Subercaseaux, Elizabeth: *Gabriel Valdés. Señales de historia*, Editorial Aguilar, 1998.
- .- Sunkel, Guillermo: *La investigación sobre la prensa en Chile (1974-1984)*, Santiago, 1986.
- .- Tomassini, Luciano: "La política exterior de Chile en América Latina", *Cono Sur*, vol. IX, N° 2, FLACSO, enero-febrero, 1990.
- .- Valdés S., Gabriel: *Conciencia latinoamericana y realidad internacional*, Editorial del Pacífico, Santiago, 1970.
- .- Valdebenito, Alfonso: *Historia del periodismo chileno (1812-1955)*, 2ª edición, Santiago de Chile, Imprenta Fantasía, 1956.
- .- Valdivieso, Rafael: *Crónica de un rescate (Chile 1973-1980)*, Editorial Andrés Bello, 1988.
- .- Van Klaveren, Alberto: "Chile: la política exterior de la transición", *América Latina/Internacional*, otoño-invierno, 1994, pp. 47-64.
- .- Van Acken, Mark J.: "Pan-Hispanism. Its origin and development to 1866", University of California Publications in History, vol. 63, Berkeley and Los Angeles, University California Press, 1959.
- .- Varas, Augusto: "Política exterior y democracia en Chile", en *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, en Juan Carlos Puig, compilador, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
- .- Varas, Augusto: *La Unión Soviética en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos: los casos de Chile, Argentina, Brasil y Perú* en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (Eds.): *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- .- Varas, Augusto: *Los militares en el poder*, Editorial Pehuen, Santiago de Chile, 1987.
- .- Vera Castillo, Jorge (editor): *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. 1970-1973*, Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ediciones IERIC, Santiago de Chile, 1987.
- .- Vial Correa, Gonzalo: *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. I, tomo I, Editorial Santillana del Pacífico S. A., Santiago de Chile, 1987.
- .- Vicealmirante Patricio Carvajal en "Objetivos y principios de nuestra acción internacional", *Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, N°13, abril-agosto, 1977.
- .- Vicealmirante Patricio Carvajal: "Algunos aspectos de la política mundial y chilena durante 1973", *Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, N° 9, enero-mayo, 1976.
- .- Weill, Georges: *El periódico. Orígenes, evolución y función de la prensa periódica*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (UTEHA), México, 1962.
- .- Whelan, James R: *Out of the ashes*, Regnery Gateway, Washigton, 1989.
- .- Wilhelmy, Manfred e Infante, Mª Teresa: "La política exterior chilena en los años 90: El gobierno del Presidente Aylwin y algunas proyecciones", *Estudios Sociales* (CPU), N° 75, trimestre 1, 1993, pp. 97-112.
- .- Wioncsek, Miguel: *Inversiones y tecnología extranjera en América Latina*, México, 1971



- .- Yopo, Boris: *"Debate y consenso en la política exterior de Chile"*, Cono Sur, vol. X, Nº 4, FLACSO, julio-agosto, 1991.
- .- Yopo, Boris y Armanet, Pilar: *"Seguridad Nacional y Política Exterior. El caso de Chile"*, en Thiago, José: *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales. Chile*, Centro de Estudios Estratégicos, México, 1987.
- .- Zylberberg, Jacques y Monterichard, Miguel: *"An abortive attempt to change foreign policy: Chile 1970-1973"*, en Holsti, K. J. (et. al.): *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*, Londres, Boston, Sydney, George Allen and Unwin, 1982

### **3. b. Monografías**

- .- Allende, Salvador: *Punta del Este. La nueva estrategia del imperialismo*, Montevideo, 1967.
- .- Almeyda Medina, Clodomiro: *"La OLAS, crisis política en América Latina"*, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol. 1, Nº 3 y 4, octubre 1967 – marzo 1968
- .- Avery, William y Cochrane, James: *"Innovation in Latin America regionalism: The Andean Common Market"*, International Organization, vol. 27, Nº 2, 1973, pp. 181-223
- .- Axline, Andrew W.: *"Integration and development in the Commonwealth Caribbean: the politics of regional negotiations"*, International organization, Autumn, 1978.
- .- Aylwin Azócar, Patricio: *"Iberoamérica frente al imperialismo"*, Política y Espíritu, Nº 15, septiembre, 1946.
- .- Bardin, Laurence: *El análisis de contenido*, Editorial Akal S. A., Madrid, 1986.
- .- Bernstein, Enrique: *"Apuntes sobre las relaciones diplomáticas chileno-brasileñas entre 1900-1915"*, 3 vols., Río de Janeiro, Diciembre, 1941.
- .- Boye, Otto: *"Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas"*, Mensaje, vol. XX, Nº 202-203, octubre, 1971.
- .- Bowman, John y Wallerstein, Michael: *"The fall of Balmaceda and public finance in Chile: New data for and old debate"*, Journal of Inter-American Studies and World Affairs, vol. 24, pp 421-460.
- .- Bulnes, Gonzalo: *La Guerra del Pacífico*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1955.
- .- Casanova, Manuel: *"El retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena. Cronología de una crisis"*, Documento de Trabajo, Nº 65, de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile, octubre, 1977.
- .- Casasús Guri, Josep María y Nuñez Ladavéze, Luis: *Estilo y géneros periodísticos*, Editorial Ariel S. A., Barcelona, 1ª edición, 1991.
- .- Debray, Régis: *Conversación con Allende*, Punto Final, año V, 16 de marzo de 1971, Nº 126
- .- Evans, Henry C.: *Chile and its relations with the United States*, Durham, 1927.
- .- Fermandois Huerta, Joaquín: *"Guerra y hegemonía. 1939-1943. Un aspecto de las relaciones chileno-norteamericanas"*, Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Nº 23, 1988.

- .- Fernandois Huerta, Joaquín: *"De una inserción a otra: Política exterior de Chile. 1966-1991"*, Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 96, octubre-diciembre, 1991, año XXIV, pp. 433-455;
- .- Fernandois Huerta, Joaquín: *"La política exterior chilena, 1958-1984: Continuidad y cambio"*, Cruz del Sur, Universidad Católica de Valparaíso, N° 4, primavera, 1987, pp. 85-103.
- .- Fernandois Huerta, Joaquín: *"Chile y la cuestión cubana, 1959-1964"*, Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 17, 1982, pp. 113-200.
- .- Guerrero Yoacham, Cristián: *"Chile y los Estados Unidos: Relaciones y problemas. 1812-1916"*, en *Cientocincuenta años de política exterior chilena*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 65-82.
- .- Kissinger, Henry: *"Domestic structure and foreign policy"* en Rosenau, James (Ed.): *International politics and foreign policy*, New York, Free Press, 1969.
- .- Korry, Edward M. *"Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos. 1963-1975"*, Estudios Públicos, N° 72, 1998.
- .- Lagos, Gustavo: *"Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal"*, Revista Mensaje, diciembre, 1972.
- .- Langlois, Luis: *Influencia del poder naval en la historia de Chile, desde 1810 a 1910*, Imprenta de la Armada de Chile, Valparaíso, 1911.
- .- Medina Valverde, Cristián: *"Indigenismo, iniciativas de legislación y política indígena del gobierno chileno"*, Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Sociedad chilena de filosofía jurídica y social, Santiago de Chile, 1995.
- .- Meneses, Emilio: *El factor naval en las relaciones entre Chile y los Estado Unidos (1881-1951)*, Ediciones Pedagógicas Chilenas S. A., Santiago, 1989.
- .- Meneses, Emilio: *"Los límites del equilibrio del poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado. 1891-1892"*, Opciones, N° 9, Santiago de Chile, pp. 89-118.
- .- Meneses, Emilio, Tagle, Jorge y Guevara, Tulio: *"La política exterior chilena del siglo XX a través de los Mensajes Presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la Segunda Guerra Mundial"*, Revista de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 4, 1984, pp. 50-61.
- .- Meneses, Emilio: *"Política exterior chilena: Una modernización postergada"*, Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos (Chile), N° 12, Primavera, 1983, pp. 123-134.
- .- Meneses, Emilio: *Ayuda económica, política exterior y política de defensa. 1943-1973*, Estudios Públicos, N° 35, 1989, pp. 39-70.
- .- Muñoz, Heraldo y Portales, Carlos: *Una amistad esquiva. Las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Pehuén Editores, Santiago de Chile, 1987.
- .- Nogee, Joseph y Sloan, John: *"Allende's Chile and the Soviet Union"*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 21, N° 3, agosto, 1979, pp. 339-368.
- .- Nunn, Frederick: *"A Latin America state within the state: the politics of the chilean Army. 1924-1927"*, The Americas, vol. 27, pp. 40-55.
- .- Nun, Bernardo: *Integración subregional andina*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1971.

- .- Orrego Vicuña, Claudio: *Cambio y estabilidad en la integración económica. El marco conceptual y la experiencia del Grupo Andino*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Serie de Publicaciones Especiales, N° 13, 1976
- .- Otárola Aqueveque, Waldo: *"La integración latinoamericana como experimentación constante"*, Revista de la Universidad Católica de Valparaíso, tomo II, 1978.
- .- Palma Fourcade, Aníbal: *"La política exterior de la Unidad Popular frente al sistema interamericano y la OEA"*, en Vera Castillo, Jorge: *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. 1970-1973*, Instituto de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ediciones IERIC, Santiago de Chile, 1987.
- .- Pike, Frederick: *Chile and the United States. 1880-1962*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1963.
- .- Pipino Cravero, Adelio: *El Pacto Andino y el modelo de desarrollo económico chileno*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), 13 de mayo de 1977.
- .- Pittman, Howard: *"Chilean foreign policy: the pragmatic pursuit of geopolitical goals"* en Lincoln, J & Ferris, E. (Eds.): *The dynamic of Latin American foreign policies: Challenger for the 1980's*, Boulder Westview Press, 1984, pp. 125-135.
- .- Portales, Carlos: *"Las relaciones internacionales de las FF. AA. chilenas: de la guerra fría a los años 80"*, Opciones, N° 8, enero-abril, 1986, pp. 199-234.
- .- Ruíz-Esquide, Andrea: *Las Fuerzas Armadas durante el Gobierno de Eduardo Frei y Salvador Allende*, monografía, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago, 1994.
- .- Rozas Ortúzar, Eliana: *"La selección noticiosa, entre la importancia y el interés"*, Cuadernos de Información, Escuela de Periodismo, PUCCH, N° 12, 1997.
- .- Santamaría, Luisa: *El comentario periodístico. Los géneros persuasivos*, Editorial Paraninfo, Madrid, 1ª Edición, 1990.
- .- Santibañez M., Abraham: *Periodismo interpretativo*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2ª edición, 1995.
- .- Sater, William: *Chile and the United States. Empires in conflict*, The University of Georgia Press, Athens and London, 1990.
- .- Silva Encina, Gisela (recopiladora): *Jorge Alessandri: su pensamiento político*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1985.
- .- Somavía, Juan y Valdés, Juan Gabriel: *"Las relaciones entre los gobiernos de EE.UU. y Chile en el marco de la política de los Derechos Humanos"*, Cuadernos Semestrales Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, México D. F., N° 6, Segundo Semestre, 1979, pp. 255-277.
- .- Somervell, Philip: *"Naval affairs in chilean politics. 1910-1932"*, Journal of Latin America Studies, vol. 16, pp. 381-402.
- .- Tomasek, Robert: *"The chilean-bolivian Lauca river dispute and the O. A. S."*, Inter-American Studies, Vol. 9, 1967, pp. 351-366.
- .- Uribe, Hernán: *"El periodismo en la formación histórica de los pueblos iberoamericanos"*, en Cuadernos Americanos, vol. 5, N°11, México, 1988.

- .- Valdés Subercaseaux, Gabriel: *"El Plan Schumann"*, Política y Espíritu, N° 59, junio de 1951.
- .- Valdés Subercaseaux, Gabriel: *"Camino de la integración"*, Política y Espíritu, N° 247, julio de 1960
- .- Valdés Subercaseaux, Gabriel: *"Quince años del Pacto Andino"*, Centro de Estudios del Desarrollo, N° 9, junio, 1984.
- .- Valdés Subercaseaux, Gabriel: *"Obstáculos políticos a la integración latinoamericana"*, Universidad de Lovaina, Centre d'Études Européennes, Coloquio sobre *Los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina*, 7 – 8 de marzo de 1973
- .- Valenzuela, Mario: *El enigma de Laguna del Desierto. Una memoria diplomática*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 1999
- .- Wilhelmy, Manfred: *"Christian Democratic ideology in Inter-American politics: The case of Chile, 1964-1970"*, en Blachman, Morris y Hellman, Ronald: *Terms of conflict: Ideology in Latin American politics*, Philadelphia, Institute for study of human issues, 1979, pp. 129-160
- .- Wilhelmy, Manfred: *"Hacia una análisis de la política exterior chilena contemporánea"*, Valparaíso, ICSD, 1979 (publicado también bajo el mismo título en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol. 12, N° 48, octubre-diciembre, 1979, pp. 440-471.
- .- Wilhelmy, Manfred: *"Política, burocracia y diplomacia en Chile"*, Estudios Sociales, N° 35, 1983.
- .- Wilhelmy, Manfred: *"La política exterior chilena y el Grupo Andino"* en Estudios Sociales, diciembre, 1976.
- .- Wilhelmy, Manfred: *El marco económico de las políticas exteriores de América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 1986.
- .- Wolpin, Miles: *Cuban foreign policy and chilean politics*, Lexington, Mass., 1972.

### 3. c. Tesis

- .- Abbagliati Boils, Enzo: *El debate público sobre economía política internacional: Chile y Estados Unidos. 1958-1961*, Tesis de Licenciatura en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- .- Barros Franco, Jose Miguel: *Apuntes para la historia diplomática de Chile. El caso del "Baltimore"*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Leyes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1950.
- .- Brown, Stephen: *The power of influence in United States-Chilean relations*, Ph. D. Thesis, University of Wisconsin, Madison, UMI; Ann Arbor.
- .- Bravo Cumsille, Anne: *El Mercurio: Un discurso sobre la cultura (1958-1980)*, Santiago, 1986, Memoria para optar al grado de Licenciado en Sociología, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984.

- .- Díaz Nieva, José: *Origen de la Democracia Cristiana en Chile*, tesis de doctorado en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1993, 2 tomos.
- .- Golberg, Joyce: *The Baltimore affair: United States relations with Chile, 1891-1892*, Ph. D. Thesis, Indiana University, UMI, Ann Arbor, Michigan.
- .- Gutiérrez, Sonia: *Chile en el contexto de la integración latinoamericana actual*, tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, marzo, 1997.
- .- Littwin, Lawrence: *An integrated view of chilean foreign policy*, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política, New York University, 1968.
- .- Medina Valverde, Cristián E.: *Jaime Larraín García-Moreno: sus ideas, sus principios y su acción gremial y política*, tesis de Licenciatura en Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.
- .- Meneses Emilio: *Coping with decline: chilean foreign policy during the twentieth century. 1902-1972*, Ph. D. Thesis, University of Oxford, 1987
- .- Somervell, Philip: *The chilean navy. 1884-1932*, Ph. D., Thesis, University of London, mecanografiado, s/d.
- .- Tironi, Ernesto: *Economic integration and foreign direct investment policies: The andean case*, Tesis doctoral, Departamento de Economía, M.I.T., Cambridge, Mass., agosto, 1976.
- .- Varley, Charles: *Aftermath of the War of the Pacific: A study in the foreign policy of Chile. 1891-1896*, Ph. D. Thesis, University of Cambridge, Cambridge, s/d.
- .- Wilhelmy, Manfred: *Chilean foreign policy: The Frei government. 1964-1970*, Ph. D. Thesis, University of Princeton, (Anna Arbor: UMI, 1973)

### La Tercera

- "Unidad Latinoamericana", 29 de julio, 1966
- "La conferencia de Bogotá", 12, agosto, 1966
- "El viaje presidencial", 14, agosto, 1966
- "Las declaraciones del Presidente Frei", 19, agosto, 1966
- "El regreso de S.E.", 22, agosto, 1966
- "Palabras en Punta del Este", 15, abril, 1967
- "Reunión del CIES", 11, junio, 1967
- "Integración Subregional", 26, junio, 1967
- "Reunión andina de cancilleres", 19, junio, 1972
- "Trasfondo político en reunión andina", 21, junio, 1972
- "Chile y el Pacto Andino", 7, agosto, 1976
- "Inversiones extranjeras", 29, agosto, 1976
- "Chile y el Pacto Andino", 2, noviembre, 1976

### *. - Diario La Nación, Editoriales. 1960-1973*

- "Mercado regional", 12, febrero, 1960
- "Zona de Libre Comercio", 18, febrero, 1960

“El Tratado de Libre Comercio”, 19, febrero, 1960  
 “Mercado Regional”, 21, febrero, 1960  
 “Hacia el Mercado Común”, 1, junio, 1961  
 “Otro paso hacia la integración”, 16, julio, 1966  
 “Nuestra integración económica”, 18, julio, 1966  
 “Iniciativas integracionistas”, 2, agosto, 1966  
 “Camino a la integración”, 18, agosto, 1966  
 “Presencia de Chile en América”, 22, agosto, 1966  
 “Integración, meta de América Latina”, 24, agosto, 1966  
 “Integración a nivel popular”, 29, agosto, 1966  
 “Palabras de Chile en Punta del Este”, 14, abril, 1967  
 “La posición chilena en Punta del Este”, 15, abril, 1967  
 “Chile en Punta del Este”, 20, abril, 1967  
 “La integración: Unico camino de América”, 18, junio, 1967  
 “Integración y realismo”, 23, junio, 1967  
 “Corporación Andina de Fomento”, 26, junio, 1967  
 “ALALC en perspectiva”, 5, mayo, 1969  
 “El Pacto Andino”, 28, mayo, 1969  
 “El estancamiento de la ALALC”, 15, septiembre, 1969  
 “Reunión de cancillerres andinos”, 21, noviembre, 1969  
 “Importante reunión del Pacto Andino”, 21, diciembre, 1970  
 “Reuniones andinas”, 12, marzo, 1971  
 “La Declaración de Cuzco”, 17, marzo, 1971  
 “Pacto Andino: Nuevo marco para Chile y México”, 12, octubre, 1972  
 “Reunión de banqueros de ALALC”, 9, marzo, 1973  
 “Un evento de solidaridad Latinoamericana”, 12, marzo, 1973

*.- Diario El Mercurio, Editoriales. 1960-1976*

“La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, 17, febrero, 1960  
 “Hacia el mercado común Latinoamericano”, 20 febrero, 1960  
 “Se inicia sistema de libre comercio”, 4, junio, 1961  
 “Desarrollo uniforme de América Latina”, 8, junio, 1961  
 “La zona de libre comercio y el tráfico monetario”, 16, junio, 1961  
 “Conferencia de Montevideo y la opinión pública”, 23, junio, 1961  
 “Integración económica y obstáculos políticos”, 12, julio, 1966  
 “Impulso a la integración Latinoamericana”, 17, agosto, 1966  
 “Integración e intercambio en el hemisferio”, 18, agosto, 1966  
 “La competencia como elemento de la integración”, 19, agosto, 1966  
 “Proyecciones de la reunión de Bogotá”, 23, agosto, 1966  
 “Líneas de complementación regional”, 25, agosto, 1966

"El punto central en la reunión cumbre", 6, abril, 1967  
 "Chile en la Conferencia de Punta del Este", 12, abril, 1967  
 "Cambios en la posición de Punta del Este", 15, abril, 1967  
 "Nueva mentalidad en Punta del Este", 18, abril, 1967  
 "Realismo en Punta del Este", 19, abril, 1967  
 "Integración Latinoamericana", 7, junio, 1967  
 "Quinta Conferencia del CIES", 17, junio, 1967  
 "Realidad y urgencia americanas", 24, junio, 1967  
 "Progresos en la integración regional", 25, junio, 1967  
 "La Conferencia del CIES", 27, junio, 1967  
 "Frutos de la Conferencia de Asunción", 2, septiembre, 1967  
 "Sorpresivo desenlace en Asunción", 3, septiembre, 1967  
 "Herramienta para la integración", 7, septiembre, 1967  
 "Camino a la integración", 9, febrero, 1968  
 "Acuerdos del Grupo Andino", 13, febrero, 1968  
 "Atraso en la integración", 9, diciembre, 1968  
 "Empresa e intercambio regional", 1, mayo, 1969  
 "Dificultades del Grupo Andino", 8, mayo, 1969  
 "Marcha de la integración", 11, mayo, 1969  
 "Proyecciones del Pacto Andino", 6, julio, 1969  
 "El Grupo Andino", 8, septiembre, 1969  
 "Chile ante el Pacto Andino", 19, septiembre, 1969  
 "Los desafíos del Pacto Andino", 21, septiembre, 1969  
 "Perspectivas de la ALALC", 25, septiembre, 1969  
 "Enfoque sobre la integración", 10, octubre, 1969  
 "Acuerdos de Lima", 28, noviembre, 1969  
 "Integración Andina y política interna", 28, diciembre, 1969  
 "Reunión del Pacto Andino", 14, marzo, 1971  
 "Tres años del Pacto Andino", 18, octubre, 1972  
 "Futuro del Pacto Andino", 19, febrero, 1973  
 "Limitaciones del Pacto Andino", 6, agosto, 1973  
 "Futuro Andino", 10, noviembre, 1973  
 "Reunión de la ALALC", 11, noviembre, 1973  
 "Flexibilidad en el Pacto Andino", 14, marzo, 1976  
 "Necesidad de modificar la Decisión 24", 19, marzo, 1976  
 "Exportaciones al Area Andina", 20, marzo, 1976  
 "Chile y el Pacto Andino", 9, agosto, 1976  
 "Vocación integracionista de Chile", 12, agosto, 1976  
 "Premisas del Pacto Andino", 27, agosto, 1976  
 "Mecanismos del Pacto Andino", 4, septiembre, 1976



- "Persiste crisis del Acuerdo de Cartagena", 23, septiembre, 1976
- "Convenios del Pacto Andino", 27, septiembre, 1976
- "Posibles reformas de ALALC", 19, octubre, 1976
- "El retiro de Chile del Pacto Andino", 2, noviembre, 1976
- "Desenlace de la crisis andina", 4, noviembre, 1976
- "Subsistencia parcial del Pacto Andino", 13, noviembre, 1976
- "Integración cultural", 22, noviembre, 1976.

Boletín de la Integración, Buenos Aires.

Revista Derecho de la Integración, Buenos Aires

El Trimestre Económico, México

Grupo Andino, editada por la Junta de Acuerdo de Cartagena

Revista Diplomacia, Academia Diplomática de Chile

**Estudios Internacionales, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.**

- .- Acta de los Acuerdos de la Reunión de Presidentes (Punta del Este, Uruguay, 14 de abril de 1967), Nº 2, julio, 1967, año I, pp. 252-271.
- .- Frondizi, Arturo: "El problema nacional de América Latina y ciertos esquemas de integración regional", Nº 3-4, octubre-marzo 1967-1968, año I, pp. 285-303.
- .- Barraclough, Solon Z.: "Integración en América Central", Nº 5, abril-junio 1967-1968, año II, pp. 285-303.
- .- Díaz Alejandro, Carlos: "El Grupo Andino en el proceso de integración latinoamericano", ", Nº 6, julio-septiembre 1967-1968, año II, pp. 242-257.
- .- Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, Nº 6, julio-septiembre 1967-1968, año II, pp. 295-312.
- .- Godoy, Horacio H.: "La integración de América Latina y el proceso de poder mundial", Nº 7, octubre-diciembre 1968, año II, pp. 368-386.
- .- Silva Castro, Raúl: "Juan Egaña, precursor de la integración latinoamericana", Nº 7, octubre-diciembre 1968, año II, pp. 387-405.

- .- Véliz, Claudio: "Centralismo, nacionalismo e integración", Nº 9, abril-junio 1969, año III, pp. 3-22.
- .- Orrego Vicuña, Francisco: "Dilemas en el Grupo Andino", Nº 11, octubre-diciembre 1969, año III, pp. 352-371.
- .- Consenso Latinoamericano de Vña del Mar, Nº 11, octubre-diciembre 1969, año III, pp. 403-418.
- .- Torres-Rivas, Edelberto: "Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica", Nº 11, enero-marzo 1970, año III, pp. 489-511.
- .- Véliz, Claudio: "Cambio y continuidad: El Pacto Andino en la historia contemporánea", Nº 16, enero-marzo 1971, año IV, pp. 62-92.
- .- Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Clodomiro Almeyda M. ante la Asamblea General de los Estados Americanos, reunida en San José de Costa Rica, el 15 de abril de 1971, Nº 16, enero-marzo 1971, año IV, pp. 189-198.
- .- Declaración conjunta constitutiva de la Comisión Andino-Argentina, establecida durante el X período ordinario de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Nº 16, enero-marzo 1972, año V, pp. 189-198.
- .- Comisión Mixta-Andino-Mexicana, establecida durante el X período ordinario de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Nº 16, enero-marzo 1972, año V, pp. 78-84.
- .- Herrera Lane, Felipe: "La tarea inconclusa: América Latina integrada", Nº 21, enero-marzo 1973, año VI, pp. 3-23.
- .- Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Clodomiro Almeyda M., en el III Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Nº 21, enero-marzo 1973, año VI, pp. 84-96.
- .- Peña, Félix: "El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de los países en desarrollo", Nº 22, abril-junio 1973, año VI, pp. 44-81.
- .- Hurtado, Héctor; Pazos, Javier y Mayobre, Eduardo: "El Caribe y Venezuela: integración de la integración", Nº 27, julio-septiembre 1974, año VII, pp. 3-30.
- .- Tomassini, Luciano: "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano", Nº 29, enero-marzo 1975, año VIII, pp. 3-46.
- .- Peña, Félix: "Tendencias y perspectivas de la integración económica en América Latina", Nº 29, enero-marzo 1975, año VIII, pp. 3-46.
- .- Tironi B., Ernesto: "Las estrategias nacionales de desarrollo y la integración de los países andinos", Nº 34, abril-junio 1976, año IX, pp. 58-102.
- .- Dialogo sobre integración y desarrollo, Nº 37, enero-marzo 1977, año X, pp. 105-109.
- .- Ffrench-Davis, Ricardo: "Pacto Andino y libre comercio", Nº 38, abril-junio 1977, año X, pp. 3-11.
- .- Tironi B., Ernesto: "La Decisión 24 sobre capitales extranjeros en el Grupo Andino", Nº 38, abril-junio 1977, año X, pp. 12-26.
- .- Valdés Subercaseaux, Gabriel: "Situación del Grupo Andino en el contexto latinoamericano e internacional", Nº 38, abril-junio 1977, año X, pp. 27-46.

- .- Salgado, Germánico: "Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica", N° 38, abril-junio 1977, año X, pp. 47-66.
- .- Wilhelmy, Manfred: "La política exterior chilena y el Grupo Andino", N° 38, abril-junio 1977, año X, pp. 67-87.
- .- Carta dirigida por el ex Presidente de Chile, señor Eduardo Frei M., al director de El Mercurio de Santiago, el 28 de agosto de 1976, N° 38, abril-junio 1977, año X, pp. 88-93.
- .- Reformas al Pacto Andino: Discurso pronunciado por el Presidente de Colombia, señor Alfonso López Michelsen, en Medellín, el 18 de septiembre de 1976, N° 38, abril-junio 1977, año X, pp. 94-106.
- .- Véliz, Claudio: "Errores y omisiones: Notas sobre la política exterior de los países de América Latina durante los últimos diez años", N° 40, octubre-diciembre 1977, año X, pp. 5-12.
- .- Herrera Lane, Felipe: "América Latina y el Tercer Mundo", N° 40, octubre-diciembre 1977, año X, pp. 13-32.
- .- Almeida, Rómulo: "Reflexiones sobre la integración latinoamericana", N° 52, octubre-diciembre 1980, año XIII, pp. 417-459.
- .- María, Luis G. de: "Balance político y económico de la integración andina durante 1980", N° 55, julio-septiembre 1981, año XIV, pp. 394-411.
- .- Orrego Vicuña, Francisco: "Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina: lecciones de una experiencia", N° 56, octubre-diciembre 1981, año XIV, pp. 568-577.
- .- Barros Charlín, Raymundo: "En torno a una obra sobre integración latinoamericana", N° 59, julio-septiembre 1982, año XV, pp. 324-336.
- .- Herrera Lane, Felipe: "La Banca de Fomento Latinoamericana y la empresa privada: una perspectiva internacional", N° 61, enero-marzo 1983, año XVI, pp. 3-13
- .- Salgado, Germánico: "El Grupo Andino: problemas y perspectivas", N° 68, octubre-diciembre 1984, año XVII, pp. 459-492.
- .- Rosenthal, Gert: "Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica", N° 68, octubre-diciembre 1984, año XVII, pp. 493-512.
- .- Fermandois H., Joaquín: "De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991, Revista de Estudios Internacionales, N° 89, octubre-diciembre 1991.
  
- .- Alberto Rioseco V.: "El proceso de retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena", Serie de Publicaciones Especiales N° 32, del IEI de la U de Chile.

